

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Direzione di area assistenza istituzionale
Settore Assistenza giuridica e legislativa

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE REGIONALE

CON NOTE DI SINTESI

I semestre 2019

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

luglio 2019

PRESENTAZIONE

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

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

La sintesi delle sentenze del primo semestre 2019 è stata effettuata da un gruppo di lavoro composto da Enrico Righi, che ne ha coordinato l'attività, curando anche la selezione delle sentenze, e da Cesare Belmonte, Francesca Casalotti, Ilaria Cirelli, Domenico Ferraro, Caterina Orione, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Elvira Salemme, Anna Traniello Gradassi, Alessandro Zacchi.

A tutti va il ringraziamento per il notevole impegno che questa attività comporta, ringraziamento che si estende a Cinzia Guerrini, ad Andrea Martini e alle altre colleghe della Biblioteca del Consiglio regionale per il supporto editoriale e ad Antonella Meucci per l'attività di segreteria.

Gemma Pastore

*Dirigente del settore
Assistenza giuridica e legislativa*

Firenze, luglio 2019

INDICE

Concessioni demaniali marittime

Sentenza 21 novembre 2018, n. 1/2019

artt. 2, comma 2, e 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative) pag. 1

Edilizia - urbanistica

Sentenza 5 dicembre 2018, n. 2/2019

Art. 22, comma 2, lettera a), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), in riferimento agli artt. 25 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Costituzione. “ 7

Trasporto pubblico, tutela della concorrenza

Sentenza 22 novembre 2018, n. 5/2019

art. 12, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente) come modificato dall'art. 46 della l.r. Piemonte 3/2015 (Disposizioni regionali in materia di semplificazione) “ 13

Partecipazione delle autonomie territoriali alle politiche di bilancio dello Stato

Sentenza 21 novembre 2018, n. 6/2019

articolo 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020. “ 19

Caccia

Sentenza 5 dicembre 2018, n. 7/2019

art. 39, comma 1, della legge della Regione Piemonte 22 dicembre 2015, n. 26 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2015), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2016, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)» “ 37

Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; tutela dell'ambiente

Sentenza 9 gennaio 2019, n. 9

artt. 2, comma 1, lettera b), e 10, comma 1, lettera d), numero 9, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 36 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ai decreti legislativi n. 126/2016, n. 127/2016, n. 222/2016 e n. 104/2017, relative alla disciplina della conferenza dei servizi, ai regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti e a ulteriori misure di razionalizzazione) “ 50

Caccia; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; Ordinamento civile;

pubblico impiego; contrattazione collettiva

Sentenza 9 gennaio 2019, n. 10

articolo 17, comma 50, lett. i), numero 5), e comma 97 della Legge della Regione Lazio 14 agosto 2017, n. 9 (Misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale. Disposizioni varie).

pag. 60

Caccia

Sentenza 8 gennaio 2019, n. 16

art. 67, comma 1, della legge della Regione Veneto 29 dicembre 2017, n. 45 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018)

“ 65

Diritto alla riservatezza dei dati personali dei dirigenti pubblici e diritto di accesso a dati ed informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni

Sentenza 23 gennaio 2019, n. 20

art. 14, comma 1-bis e 1 ter, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni)

“ 72

Tutela della salute - dipendenza dal gioco

Sentenza 22 gennaio 2019, n. 27

art. 2, comma 1, lettera c), punto IV, della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco)

“ 92

Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; rifiuti

Sentenza 23 gennaio 2019, n. 28

art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5 (Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR) e piano regionale di gestione integrata dei rifiuti (PRGR) adeguato, composto dagli Allegati alla legge

“ 99

Tributi - Tassa automobilistica regionale - Armonizzazione dei bilanci pubblici -coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Sentenza 22 gennaio 2019, n. 31

decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 21 settembre 2016 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 2012) e 8 maggio 2017 (Determinazione del maggior gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, ai sensi dell'articolo 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'anno 2013).

“ 105

Esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti;

Sentenza 24 gennaio 2019, n. 33

articolo 14, commi 26, 27, 28, 28-bis, 29, 30 e 31, 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, anche come modificato dall'articolo 19, comma 1, 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, in legge 7 agosto 2012, n. 135 e articolo 1, commi 110 e 111, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo- collegato alla legge di stabilità regionale 2014); pag. 114

Giurisdizione e norme processuali;ordinamento penale

Sentenza 22 gennaio 2019, n. 41
 art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 26 gennaio 2018, n. 1 (Modifiche della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 48 “Misure per l’attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile”), nella parte in cui modifica l’art. 16 della legge della Regione Veneto n. 48 del 2012, aggiungendovi il comma 1-bis. “ 132

Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; governo del territorio

Sentenza 23 gennaio 2019, n. 42
 decreto del Ministro dello sviluppo economico 9 agosto 2017 (Adeguamento del decreto 7 dicembre 2016, recante: disciplinare tipo per il rilascio e l’esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, alla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2017). “ 136

Insindacabilità dei consiglieri regionali – responsabilità amministrativa per danno erariale

Sentenza 23 gennaio 2019, n. 43
 atto di citazione contrassegnato come Proc. V. 2014/00386/ MI G. 44598 del 9 novembre 2016 della Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per l’Emilia-Romagna. “ 141

Ambiente, Difesa del suolo, Bonifiche, Caccia

Sentenza 6 febbraio 2019, n. 44
 art. 15 commi 1, 2 e 3, 24, comma 2 e 35, comma 3, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2017, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l’anno 2018), in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. “ 152

Sicurezza; protezione civile; governo del territorio; coordinamento finanza pubblica

Sentenza 20 febbraio 2019, n. 56
 art. 1, commi 1072, 1079 e 1080 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) “ 169

Coordinamento della finanza pubblica e autonomia finanziaria

Sentenza 23 gennaio 2019, n. 57 <i>silenzio dell’Agenzia per la coesione territoriale, del Ministero dell’economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l’Unione europea (IGRUE), e del Dipartimento per le politiche di coesione, sulla nota della Regione Umbria 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, promosso dalla Regione Umbria, con ricorso notificato il 28 aprile-3 maggio 2017, depositato in cancelleria il 5 maggio 2017, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell’anno 2017.</i>	pag. 177
 Pubblco impiego e ordinamento civile	
Sentenza 6 febbraio 2019, n. 62 <i>art. 17 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 18 (Legge di stabilit� provinciale 2018)</i>	“ 185
 Tutela dell’ambiente	
Sentenza 6 febbraio 2019, n. 65 <i>art. 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 dicembre 2017, n. 25, recante “Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell’Ente di governo dell’ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006) e alla legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in materia di aree industriali)”, nella parte in cui introduce il comma 1-quater nell’art. 15 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell’Ente di governo dell’ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006)</i>	“ 188
 Tutela dell’ambiente e dell’ecosistema; alimentazione; sostegno all’innovazione per i settori produttivi; agricoltura	
Sentenza 20 febbraio 2019, n. 72 <i>art. 1, comma 499, 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).</i>	“ 210
 Armonizzazione dei bilanci pubblici, autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	
Sentenza 20 febbraio 2019, n. 74 <i>Art. 1, comma 71 Legge 205/2017(Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) . . .</i>	" 217
 Coordinamento finanza pubblica – armonizzazione dei bilanci pubblici	
Sentenza 19 febbraio 2019, n. 77 <i>art. 1, comma 828, 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)..</i>	“ 224
 Ordinamento civile	
Sentenza 6 marzo 2019, n. 81 <i>art. 1, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5 (Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale)..</i>	“ 234

Finanza pubblica; trattamento economico del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche

Sentenza 20 febbraio 2019, n. 83

art. 1, commi 70, 679, 682 e 683 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)

pag. 240

Turismo

Sentenza 6 marzo 2019, n. 84

art. 1, comma 1, lettere a), b) e c), della legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 7 «Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo). Istruzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze».. ..

“ 250

Ambiente e Paesaggio, Edilizia e Urbanistica, Energia

Sentenza 5 dicembre 2018, n. 86/2019

Articoli 3, 4, 5, 8, 12, 13, 20, 46 comma 1, della legge Regione Basilicata, 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017) in riferimento, nel complesso, agli articoli 3, 25 secondo comma e 117, primo comma, secondo comma lettere e), l) e s) e terzo comma Costituzione. Articoli 1, comma 1, 2, comma 1, 5, 6, 7 legge regionale Basilicata 11 settembre 2017, n. 21, nonché l'allegato alla medesima legge in riferimento, nel complesso agli articoli 42 e 117, secondo comma, lettera s), terzo comma, e primo comma, Costituzione in relazione al principio di libera concorrenza e circolazione delle merci (art. 63 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea), al principio di favore per le fonti rinnovabili di cui alla normativa internazionale e comunitaria (Protocollo di Kyoto, accordo di Parigi alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite, fatto a Parigi il 12 dicembre 2015, alle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2001/77/CE del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità e 2009/28/CE del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

“ 256

Sanità; pubblico impiego

Sentenza 19 marzo 2019, n. 87

articolo 4 della Legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15 (Norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, e interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare)

“ 288

Coordinamento della finanza pubblica, razionalizzazione della spesa sanitaria

Sentenza 19 febbraio 2019, n. 89

art. 1, comma 454, 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).

“ 295

Tutela dell'ambiente

Sentenza 19 febbraio 2019, n. 93

art. 28, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 17 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2018)

pag. 303

Assistenza sociale; demanio marittimo

Sentenza 6 marzo 2019, n. 94

artt. 1 e 6, comma 1, lettera a), numero 2), della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018)

312

Contratto collettivo nazionale. Applicazione a personale di ente pubblico economico

Sentenza 19 febbraio 2019, n. 100

legge Regione Veneto 28 novembre 2014, n.37 (Istituzione dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario) articoli 12 comma 3 e 13 comma 1.

“ 320

Trattamento economico e regime previdenziale dei consiglieri regionali

Sentenza 19 marzo 2019, n. 108

Artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4.

“ 325

Ordine pubblico – sicurezza – bullismo e cyberbullismo – tutela della salute

Sentenza 2 aprile 2019, n. 116

artt. 1, comma 1, e 4 della legge regionale Umbria 9 maggio 2018, n. 4 (Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo – Modificazioni a leggi regionali)

“ 341

Ambiente - Edilizia - urbanistica

Sentenza 19 marzo 2019, n. 118

articoli 3, 9 e 17 della legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta, 29 marzo 2018, n. 5 (Disposizioni in materia di urbanistica e pianificazione territoriale. Modifica di leggi regionali)

“ 348

Tutela dell'ambiente

Sentenza 3 aprile 2019, n. 119

artt. 4, comma 1, lettere p) e w); 14; 15 e 16, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3 (Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità)

“ 359

Sistema tributario- taxa automobilistica

Sentenza 2 aprile 2019, n. 122

articolo 7, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali)

“ 373

Enti locali- denominazione di comuni

Sentenza 2 aprile 2019, n. 123

legge della Regione Sicilia 8 febbraio 2018, n. 1 (Variazione di denominazione dei comuni termali)

“ 387

Tributi

Sentenza 16 aprile 2019, n. 128

Art. 1, comma 6, L. Regione Marche 19 dicembre 2001, n. 35; art. 5, comma 1, L. Regione Lazio 13 dicembre 2001, n. 34 e correlativa statuizione della Tabella A; art. 7, comma 1, L. Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2..

pag. 393

Tutela dell'ambiente e funzioni fondamentali delle province

Sentenza 16 aprile 2019, n. 129

art. 2, comma 1, lettera d), numero 1, della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 ottobre 2015, n. 70 (Disposizioni in materia di riordino delle funzioni provinciali. Approvazione degli elenchi del personale delle province soggetto a trasferimento. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 39/2000 e 68/2011);

“

art. 5, comma 1, lettere e) e p), della legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), come modificato dall'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010), e dall'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2016, n. 15 (Riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale in attuazione della l.r. 22/2015 nelle materie rifiuti, tutela della qualità dell'aria, inquinamento acustico. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 89/1998, 9/2010, 69/2011 e 22/2015),

“

399

Pesca nelle acque interne

Sentenza 7 maggio 2019, n. 134

art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2018, n. 11, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 aprile 2017, n. 28 (Gestione della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne)» . . .

“

409

Tutela della salute - vaccinazioni afferenti gli operatori sanitari

Sentenza 17 aprile 2019, n. 137

artt. 1, commi 1 e 2, 4 e 5 della legge della Regione Puglia 19 giugno 2018, n. 27 (Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari)

“

415

Ordinamento civile-previdenza sociale

Sentenza 7 maggio 2019, n. 138

articolo 28 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), articolo 47 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), articolo 14, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 settembre 2015, n. 11 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017), articolo 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 ottobre 2016, n. 21 (Modifiche di leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, enti locali, cultura, beni archeologici,

<i>ordinamento degli uffici, personale, ambiente, utilizzazione delle acque pubbliche, agricoltura, foreste, protezione civile, usi civici, mobilità, edilizia abitativa, dipendenze, sanità, sociale, lavoro, patrimonio, finanze, fisco, economia e turismo), articoli 1, 2 e 17 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale), articoli 1 e 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 febbraio 2018, n. 1 (Norme in materia di personale), articolo 4, commi 1 e 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018),</i>	pag.	423
Tutela dell'ambiente		
Sentenza 7 maggio 2019, n. 142 <i>artt. 1 e 2 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»).</i>	“	437
Tutela del credito e aziende di credito a carattere regionale		
Sentenza 21 maggio 2019 n. 143 <i>art. 3, commi 10-bis e 10 ter, della l.r. Valle d'Aosta 2/2010 (Proroga, per l'anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi)</i>	“	449
Trattamento economico accessorio del personale regionale		
Sentenza 8 maggio 2019, n. 146 <i>legge Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 16 maggio 2001 n. 7 e 11 agosto 2001, n. 10 - Disposizioni in materia di personale) articolo 2, e legge 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 - Disposizioni in materia di personale), articolo 1 comma 1, nella parte in cui il primo sostituisce il comma 2 e il secondo inserisce il comma 4 nell'articolo 58 della legge della 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001)</i>	“	458
Tutela dell'ambiente		
Sentenza 8 maggio 2019, n. 147 <i>articoli 10, 12, 13, 16, comma 1, nonché, degli Allegati A e B contenuti nell'Allegato A della medesima legge, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.</i>	“	466
Tutela dell'ambiente, energia		
Sentenza 22 maggio 2019, n. 148 <i>art. 18, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11 (Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque)</i>	“	480
Tutela dell'ambiente		
Sentenza 7 maggio 2019, n. 153 <i>Art. 7, c. 1° e 11°, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 27/03/2018, n. 12.</i>	“	490

Pubblico impiego; diritto civile; contrattazione collettiva

Sentenza 21 maggio 2019, n. 154

articoli 2 e 6 della legge della Regione autonoma Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016).....

pag. 500

Ordinamento civile

Sentenza 17 aprile 2019, n. 157

articolo 1, nonché dell'intero testo della legge della Regione Abruzzo 18 giugno 2018, n. 14 (Disposizioni in materia sanitaria).....

“ 506

Agricoltura - Coordinamento informativo statistico e informatico

Sentenza 19 marzo 2019, n. 161

art. 1, comma 3, artt. 2, 3, 4 e 8, 15, comma 5, del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74 (Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154).....

“ 515

Elenco delle sentenze di mero rito.....

“ 524

Sentenza: 21 novembre 2018, n. 1/2019

Materia: concessioni demaniali marittime

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, comma 2, e 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, e dell'art. 4, comma 1, della legge Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative).

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La legge della Regione Liguria n. 26 del 10 novembre 2017, ha come obiettivo quello di stabilire “adeguate garanzie per la conservazione del diritto alla continuità delle concessioni in atto”.

E ciò al fine di “tutelare l’organizzazione sociale delle aree costiere”, di “garantire la continuità aziendale delle attività che operano sulla base di un titolo concessorio attualmente vigente”, di “assicurare la tutela del legittimo affidamento dei titolari di concessioni demaniali attualmente operanti in forza dei rapporti già instaurati e pendenti in base all’articolo 1, comma 18, del d.l. 194 del 2009 convertito dalla legge 25 del 2010” e, infine, di “mantenere il livello attuale di presidio delle aree demaniali marittime nelle more dell’entrata in vigore della nuova disciplina”.

L’art. 2, rubricato “Concessioni demaniali vigenti” dopo aver previsto, al comma 1, la tutela del “principio del legittimo affidamento delle imprese balneari titolari di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico ricreativo, in essere ovvero rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009, con la conservazione del diritto alla continuità aziendale”, stabilisce, al comma 2 censurato, che “alle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico ricreative attualmente vigenti, è riconosciuta l’estensione della durata della concessione di trenta anni dalla data di entrata in vigore della presente legge”.

Il Presidente del consiglio dei ministri lamenta che l’art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 26 del 2017 contrasta con l’art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost. in quanto vi è una “ingiustificata e insuperabile barriera all’ingresso dei nuovi entranti nel mercato”, alla quale, senza neppure distinguere tra situazioni di interesse transfrontaliero e situazioni che ne siano prive, darebbe appunto luogo “l’indiscriminata” proroga di trenta anni delle concessioni in atto, quale disposta dalla norma censurata.

La Corte dichiara la fondatezza della questione, in relazione al parametro di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

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.

Come, infatti, anche di recente ribadito dalla sentenza n. 118 del 2018 (in linea con le precedenti sentenze n. 157 e n. 40 del 2017), la tutela dell’affidamento degli operatori balneari riguarda una “sfera di competenza riservata in via esclusiva alla legislazione statale, alla quale unicamente spetta 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”, per la ragione, appunto, che la tutela di tale affidamento incide sui “criteri e le modalità di affidamento delle concessioni su beni del demanio marittimo”, i quali “devono essere stabiliti nell’osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale in forza dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.”.

La Corte si richiama infine alla propria giurisprudenza, in quanto già con la sentenza n. 171 del 2013, aveva dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge 30 luglio 2012, n. 24 proprio della medesima Regione Liguria, recante “Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell’ambiente marino e costiero demanio marittimo e porti) per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate”, nella parte relativa ad altra fattispecie di proroga automatica di concessioni del demanio marittimo.

L’illegittimità costituzionale dell’esaminato art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 26 del 2017, coinvolge, nella correlativa declaratoria, anche le connesse disposizioni di cui al comma 1 (che fissa l’ambito di operatività della proroga ex lege) e al comma 3 del medesimo art. 2 (che demanda ai Comuni di comunicare l’estensione della durata della concessione ai rispettivi titolari).

Il Presidente del consiglio dei ministri lamenta anche l’illegittimità dell’art. 4, rubricato “Durata della concessione demaniale marittima”, che stabilisce, al comma 1 denunciato, che “la durata della nuova concessione demaniale marittima non deve limitare la libera concorrenza oltre il tempo necessario a garantire l’ammortamento degli investimenti materiali e immateriali, nonché un’equa remunerazione dei capitali investiti.

In ogni caso la durata della concessione per finalità turistico ricreative non può essere inferiore a venti anni e superiore a trenta anni”.

Alla stregua delle considerazioni sopra esposte per l’art. 2, la Corte ritiene fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, della legge reg. Liguria n. 26 del 2017, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La fissazione di una durata minima (20 anni) e massima (30 anni) delle “nuove” concessioni demaniali viene a disciplinare, infatti, un oggetto, cioè la durata, appunto, dell’affidamento in concessione, che è riservato alla competenza dello Stato in materia di tutela della concorrenza. E su tale materia incide, per di più, in modo particolarmente accentuato, in ragione della eccessiva estensione della durata delle concessioni in atto, poiché, anche alla luce del diritto europeo, “durate eccessive stimolano gestioni inefficienti” (sentenza n. 176 del 2018).

La Corte pertanto dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, commi 1, 2 e 3, e dell’art. 4, comma 1, della legge Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative).

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Disciplina delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative - Durata della concessione demaniale marittima non inferiore a venti anni e non superiore a trenta - Estensione per trenta anni della durata delle concessioni in atto. - Legge Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative), artt. 2, commi 1, 2 e 3, e 4, comma 1. - (T-190001) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.3 del 16-1-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notifica il 15 gennaio 2018, depositato in cancelleria il 23 gennaio 2018, iscritto al n. 7 del

registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nella udienza pubblica del 20 novembre 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Lorenzo Cuocolo per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia gli artt. 2, comma 2, e 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative), per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione – in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, recepita dall'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) – e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

2.– La legge regionale, oggetto in parte qua della odierna impugnativa, si inserisce in una articolata cornice normativa segnata da una sequenza di interventi del legislatore statale che hanno, alternativamente, dato e tratto causa da procedure di infrazione Corte di giustizia dell'Unione europea.

2.1.– Risale al febbraio 2009 l'avvio, da parte della Commissione europea, di una procedura di infrazione (n. 2008/4908) contro l'Italia in ragione del ritenuto regime preferenziale riservato al concessionario uscente quanto al meccanismo di attribuzione delle concessioni demaniali marittime, come regolato dall'art. 37 del regio decreto 30 marzo 1942 n. 327 (codice della navigazione) e dall'art. 01, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, rispettivamente prevedenti il cosiddetto diritto di insistenza di quel concessionario e il rinnovo automatico delle concessioni sessennali.

Tale procedura d'infrazione – attivata dapprima in base all'art. 43 del Trattato CE (ora art. 49 del TFUE) e continuata anche in forza dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, cosiddetta “direttiva Bolkestein” o “direttiva servizi” – si concluse a seguito dell'emanazione dell'art. 11 della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010), che eliminò ogni rinvio al regime del rinnovo automatico delle concessioni.

2.2.– La delega per il riordino della normativa concernente le concessioni demaniali marittime, recata dal comma 2 dello stesso citato art. 11, non venne però esercitata e con l'art. 34-duodecies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, il termine di durata delle anzidette concessioni a uso turistico ricreativo – in scadenza al 31 dicembre 2015, in virtù della legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione, con modificazioni, dell'art. 1, comma 18, del

decreto-legge 301 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) – veniva «prorogato fino al 31 dicembre 2020».

2.3. – Quella proroga ope legis diede luogo a rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia dell’Unione europea, decisi con la sentenza del 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14 (Promoimpresa srl) e C-67/15 (Mario Melis e altri), la quale, oltre a confermare che le concessioni demaniali marittime rientrano, in linea di principio, nel campo di applicazione dell’art. 12 della “direttiva servizi”, ha ritenuto: che tali concessioni possano essere qualificate come «autorizzazioni»; che le concessioni aventi un «interesse transfrontaliero certo» debbano essere affidate nel rispetto delle regole del TFUE e del principio di non discriminazione; e che una disparità di trattamento tra concessionari esistenti e coloro che aspirano alla concessione può trovare giustificazione, a determinate condizioni, in base a «motivi imperativi di interesse generale, in particolare dalla necessità di rispettare il principio della certezza del diritto».

2.4. – Alla sentenza “Promoimpresa srl” – che, in sostanza, chiariva che era passibile di disapplicazione la proroga al 2020 delle concessioni esistenti, disposta dall’art. 34-duodecies del decreto-legge n. 179 del 2012 – ha fatto seguito l’emanazione della legge 7 agosto 2016, n. 160, di conversione del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), il cui art. 24, comma 3-septies, dispone che «[n]elle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea, per garantire certezza alle situazioni giuridiche in atto e assicurare l’interesse pubblico all’ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all’articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25».

2.5.– Il successivo progetto di legge di riordino, presentato dal Governo il 15 febbraio 2017, è, però, decaduto con la conclusione della XVII Legislatura.

3.– In questo contesto interviene la legge della Regione Liguria n. 26 del 10 novembre 2017, il cui obiettivo – come esplicitato dal comma 2 del suo art. 1 – è quello di stabilire «adeguate garanzie per la conservazione del diritto alla continuità delle concessioni in atto». E ciò al fine di «tutelare l’organizzazione sociale delle aree costiere», di «garantire la continuità aziendale delle attività che operano sulla base di un titolo concessorio attualmente vigente», di «assicurare la tutela del legittimo affidamento dei titolari di concessioni demaniali attualmente operanti in forza dei rapporti già instaurati e pendenti in base all’articolo 1, comma 18, del d.l. 194 del 2009 convertito dalla legge 25 del 2010» e, infine, di «mantenere il livello attuale di presidio delle aree demaniali marittime nelle more dell’entrata in vigore della nuova disciplina».

3.1.– A queste finalità rispondono, appunto, le disposizioni denunciate.

L’art. 2, rubricato «Concessioni demaniali vigenti» – dopo aver previsto, al comma 1, la tutela del «principio del legittimo affidamento delle imprese balneari titolari di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico ricreativo, in essere ovvero rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009, con la conservazione del diritto alla continuità aziendale» – stabilisce, al comma 2 censurato, che «alle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico ricreative attualmente vigenti, è riconosciuta l’estensione della durata della concessione di trenta anni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

L’art. 4, rubricato «Durata della concessione demaniale marittima», stabilisce, al comma 1 denunciato, che «la durata della nuova concessione demaniale marittima non deve limitare la libera concorrenza oltre il tempo necessario a garantire l’ammortamento degli investimenti materiali e immateriali, nonché un’equa remunerazione dei capitali investiti».

In ogni caso la durata della concessione per finalità turistico ricreative non può essere inferiore a venti anni e superiore a trenta anni».

4.– Il contrasto dell’art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 26 del 2017 con l’art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost. consegue, secondo il ricorrente, alla «ingiustificata e insuperabile barriera all’ingresso dei nuovi entranti nel mercato», alla quale – senza neppure distinguere tra situazioni di interesse transfrontaliero e situazioni che ne siano prive – darebbe appunto luogo l’«indiscriminata» proroga di trenta anni delle concessioni in atto, quale disposta dalla norma censurata.

La Regione, nel contestare tale prospettazione, sostiene che la disposizione censurata sia, viceversa, compatibile con i parametri costituzionali in riferimento ad essa evocati.

E ciò in ragione del suo carattere temporaneo e della sua finalità di tutela dell’affidamento e della certezza del diritto nei confronti degli operatori liguri.

Detta disposizione non invaderebbe, pertanto, la sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, attenendo propriamente ad ambiti riservati alla legge regionale, quali sono gli interventi che, pur interferendo con la predetta materia, siano come nella specie «sintonizzati sulla realtà produttiva regionale».

La resistente richiama, quindi, al riguardo la «clausola di cedevolezza» prevista, dal legislatore statale, all’art. 84 del d.lgs. n. 59 del 2010 (di recepimento della “direttiva servizi”) e, in prospettiva rovesciata, sostiene che l’intervento della legge regionale avrebbe «colmato – seppur in via transitoria, e cioè fino al complessivo riordino della normativa ad opera di un intervento congiunto Stato-Regioni – un “vuoto normativo”».

Ciò con il duplice effetto di dare attuazione alla normativa europea e di dare affidamento alle imprese e agli investitori, altrimenti lasciati nell’incertezza dall’inerzia del legislatore statale».

4.1.– La questione relativa all’art. 2, comma 2, dell’impugnata legge regionale è fondata, in relazione al parametro di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., restando assorbito ogni altro profilo di censura.

4.1.1.– L’enunciata finalità di tutelare, relativamente alla Regione Liguria, 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.

Come, infatti, anche di recente ribadito dalla sentenza n. 118 del 2018 (in linea con le precedenti sentenze n. 157 e n. 40 del 2017), la tutela dell’affidamento degli operatori balneari riguarda una «sfera di competenza riservata in via esclusiva alla legislazione statale, alla quale unicamente spetta 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», per la ragione, appunto, che la tutela di tale affidamento incide sui «criteri e le modalità di affidamento delle concessioni su beni del demanio marittimo», i quali «devono essere stabiliti nell’osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale in forza dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.».

Ciò che, del resto, è stato da questa Corte già sottolineato, con la sentenza n. 171 del 2013, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge 30 luglio 2012, n. 24 della medesima Regione Liguria, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell’ambiente marino e costiero demanio marittimo e porti) per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate», nella parte relativa ad altra fattispecie di proroga automatica di concessioni del demanio marittimo.

4.1.2.– Non vale, d’altra parte, evocare concorrenti competenze regionali, indotte dalla natura prettamente locale della realtà sulla quale interviene la legge reg. Liguria n. 26 del 2017, poiché il mercato delle concessioni balneari non ha dimensione solo locale, ma rilievo potenzialmente transfrontaliero (tanto da interessare le competenze dell’Unione europea, che appunto sono

impegnate sul presupposto che l'offerta di una concessione balneare possa intercettare l'interesse di un operatore stabilito in altro Stato membro).

4.1.3.– Né maggior pregio ha, infine, l'argomento della resistente che fa leva sulla «clausola di cedevolezza», di cui all'art. 84 del d.lgs. n. 59 del 2010, giacché l'ambito di applicazione di tale clausola attiene alle materie di competenza esclusiva regionale e a quelle di competenza concorrente. Competenze, queste, che – al fine di assicurare il tempestivo recepimento della direttiva 2006/123/CE – lo Stato può “attrarre in sussidiarietà” nelle more del loro esercizio da parte delle Regioni, senza, però, che la previsione della clausola consenta, poi, alle Regioni di intervenire sull'intera materia regolata dalla direttiva e, quindi, anche in ordine a suoi contenuti o profili che attengano alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Il che vale anche nella prospettiva della cosiddetta “cedevolezza invertita”, poiché l'intervento che il legislatore regionale può anticipare nell'inerzia del legislatore statale attiene pur sempre (e soltanto) a materie di competenza concorrente della Regione. +

Ed invero la sentenza n. 398 del 2006 – dalla quale la resistente ritiene di evincere un tale (inespresso) speculare principio di cedevolezza – afferma bensì «la legittimità dell'intervento legislativo di una Regione in funzione immediatamente attuativa di una direttiva comunitaria», ma contestualmente precisa che tale intervento dipende «dalla sua inerenza ad una materia attribuita alla potestà legislativa regionale».

4.1.4.– Da qui, dunque, l'illegittimità costituzionale dell'esaminato art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 26 del 2017, che coinvolge, nella correlativa declaratoria, anche le connesse disposizioni di cui al comma 1 (che fissa l'ambito di operatività della proroga ex lege) e al comma 3 del medesimo art. 2 (che demanda, come detto, ai Comuni di comunicare l'estensione della durata della concessione ai rispettivi titolari).

5.– Alla stregua delle considerazioni che precedono, risulta fondata anche la questione di legittimità costituzionale del successivo art. 4, comma 1, della legge reg. Liguria n. 26 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La fissazione, ivi disposta, di una durata minima (20 anni) e massima (30 anni) delle “nuove” concessione demaniali viene a disciplinare, infatti, un oggetto – la durata, appunto, dell'affidamento in concessione – che è riservato alla competenza dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

E su tale materia incide, per di più, in modo particolarmente accentuato, in ragione della eccessiva estensione della durata delle concessioni in atto, poiché, anche alla luce del diritto europeo, «durate eccessive stimolano gestioni inefficienti» (sentenza n. 176 del 2018).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, e dell'art. 4, comma 1, della legge Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Mario Rosario MORELLI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 gennaio 2019.

Sentenza: 5 dicembre 2018, n. 2/2019

Materia: Edilizia - urbanistica

Parametri invocati: artt. 25 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio

Oggetto: Art. 22, comma 2, lettera a), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), in riferimento agli artt. 25 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Costituzione

Esito:

-illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera a), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia).

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera a), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), in riferimento agli articoli 25 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché della violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Costituzione. Sotto entrambi i profili, la norma è censurata nella parte in cui, disciplinando il rilascio della sanatoria previo accertamento di conformità di interventi edilizi realizzati in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità dallo stesso o con variazioni essenziali, subordina l'operatività del meccanismo, una volta verificata la sussistenza della cosiddetta "*doppia conformità*" dell'opera realizzata, al pagamento, a titolo di oblazione, di un importo pari al valore di mercato dell'intervento eseguito, determinato con riferimento alla data di applicazione dell'oblazione.

Secondo il rimettente, la disposizione invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia penale, poiché inciderebbe sul meccanismo di estinzione dei reati edilizi delineato dal combinato disposto degli articoli 36 e 45, comma 3, del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, "*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*", che prevede il pagamento di un importo a titolo di oblazione in misura pari al doppio degli oneri concessori o al semplice contributo di concessione in caso di opera gratuita a norma di legge.

La disposizione regionale, mediante il sensibile aumento dell'importo previsto a titolo di oblazione, avrebbe l'effetto di restringere l'ambito di operatività della causa di estinzione del reato prevista dalla legge statale.

Secondo il rimettente, inoltre, tale aumento condurrebbe a un'irragionevole equiparazione, ai fini pecuniari, fra la sanatoria di un intervento solo "*formalmente illegittimo*", in quanto realizzato in assenza di titolo ma conforme alla normativa vigente al momento della realizzazione e a quello della successiva istanza, quale previsto dal censurato art. 22 della legge regionale, e la sanatoria di un intervento invece caratterizzato da "*illegittimità formale e sostanziale*", come previsto dall'art. 20 della stessa legge regionale.

Tale ultima disposizione consente, infatti, la sanatoria degli interventi realizzati in base ad un titolo abilitativo annullato d'ufficio o in via giurisdizionale, quando non sia possibile rimuovere i

vizi della procedura amministrativa o ripristinare lo stato dei luoghi, previa applicazione al responsabile di una sanzione pecuniaria pari al valore venale dell'intervento.

Altro profilo richiamato dal rimettente evidenzia un ulteriore profilo di irragionevolezza della norma, nella parte in cui assoggetta al medesimo onere pecuniario il responsabile dell'abuso ed il proprietario dell'immobile ad esso estraneo.

La Corte, dopo aver indagato rispetto agli elementi formulati a sostegno della prima censura, dichiara la stessa non fondata. Ritiene invece fondata la seconda questione oggetto di censura, che prospetta la violazione, da parte del legislatore regionale, del principio di ragionevolezza.

Al riguardo, il rimettente assume a elemento di comparazione dell'art. 20 della legge regionale in esame, che, in termini corrispondenti a quanto previsto dall'art. 38 del d.lgs. 380/2001, disciplina il procedimento di sanatoria degli interventi edilizi eseguiti in base a titolo abilitativo successivamente annullato, la disposizione assunta. In particolare, prevede che, quando non sia possibile rimuovere i vizi della procedura amministrativa o ripristinare lo stato dei luoghi, si applichi al responsabile una sanzione pecuniaria pari al valore venale dell'opera, alla cui integrale corresponsione fa seguito il rilascio del permesso in sanatoria.

Il "*pagamento, a titolo di oblazione*", previsto nel procedimento di accertamento di conformità, assolve tra l'altro, alla stessa finalità sanzionatoria che connota l'obbligo pecuniario stabilito a carico di chi intenda sanare un intervento edilizio realizzato in base ad un titolo successivamente annullato.

L'identità di conseguenze, sul piano dei costi, a carico di chi si sia reso responsabile dell'una o dell'altra forma di abuso, comporta una evidente irragionevolezza di trattamento.

Nel caso di cui all'art. 20 della legge regionale in esame, infatti, l'annullamento del titolo è indicativo dell'illegittimità sostanziale dell'intervento edilizio, rispetto al quale si renderebbe necessario il ricorso all'ordinario iter repressivo con la demolizione del manufatto, cui l'amministrazione decide invece di soprassedere per ragioni di materiale impossibilità.

Nel caso dell'art. 22, invece, è sufficiente disporre la regolarizzazione dell'aspetto formale dell'intervento realizzato, una volta accertato che lo stesso è comunque pienamente conforme alla normativa urbanistico-edilizia vigente ed a quella pregressa.

Per la Corte è significativo il fatto che la disciplina statale, agli articoli 36 e 38 del d.p.r. 380/2001, preveda costi differenziati per le due forme di sanatoria dell'abuso, in termini che non si giustificano se non in ragione dell'evidente minor disvalore della condotta di chi abbia realizzato un intervento conforme alla normativa urbanistico-edilizia.

La previsione di identiche conseguenze per condotte omogenee, ma caratterizzate da un minor disvalore dell'una rispetto all'altra, si traduce in una violazione del principio di ragionevolezza che designa l'illegittimità costituzionale della norma in esame per violazione dell'art. 3 Cost., con assorbimento dell'ulteriore profilo di censura ad essa riferito.

La Corte per questi motivi dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera a), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia).

Edilizia e urbanistica - Procedura di accertamento di conformità di interventi edilizi - Determinazione dell'importo dell'oblazione in misura pari al valore di mercato dell'intervento eseguito. - Legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), art. 22, comma 2, lettera a). - (T-190002) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.3 del 16-1-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera a), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, sul ricorso proposto da A. P. contro il Comune di Roccasecca, con ordinanza del 18 dicembre 2017, iscritta al n. 78 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di intervento della Regione Lazio;

udito nella camera di consiglio del 5 dicembre 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera a), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), in riferimento agli artt. 25 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost..

Sotto entrambi i profili, la norma è censurata nella parte in cui, disciplinando il rilascio della sanatoria previo accertamento di conformità di interventi edilizi realizzati in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità dallo stesso o con variazioni essenziali, subordina l'operatività del meccanismo – una volta verificata la sussistenza della cosiddetta “doppia conformità” dell'opera realizzata – al pagamento, a titolo di oblazione, di un importo pari al valore di mercato dell'intervento eseguito, determinato con riferimento alla data di applicazione dell'oblazione.

1.1.– Ad avviso del rimettente, tale disposizione invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia penale, poiché inciderebbe sul meccanismo di estinzione dei reati edilizi delineato dal combinato disposto degli artt. 36 e 45, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia» (da ora in poi TUE), che prevede il pagamento di un importo a titolo di oblazione in misura pari al doppio degli oneri concessori (o al semplice contributo di concessione in caso di opera gratuita a norma di legge); in particolare, mediante il sensibile aumento dell'importo previsto a titolo di oblazione, la disposizione regionale avrebbe l'effetto di restringere l'ambito di operatività della causa di estinzione del reato prevista dalla legge statale.

1.2.– Secondo il rimettente, inoltre, tale aumento condurrebbe a un'irragionevole equiparazione, ai fini pecuniari, fra la sanatoria di un intervento solo “formalmente illegittimo”, in quanto realizzato in assenza di titolo ma conforme alla normativa vigente al momento della realizzazione e a quello della successiva istanza, quale previsto dal censurato art. 22 della legge regionale, e la sanatoria di un intervento invece caratterizzato da “illegittimità formale e sostanziale”, come previsto dall'art. 20 della stessa legge regionale.

Tale ultima disposizione consente, infatti, la sanatoria degli interventi realizzati in base ad un titolo abilitativo annullato d'ufficio o in via giurisdizionale, quando non sia possibile rimuovere i vizi della procedura amministrativa o ripristinare lo stato dei luoghi, previa applicazione al responsabile di una sanzione pecuniaria pari al valore venale dell'intervento.

1.3.– Da ultimo, il rimettente evidenzia un ulteriore profilo di irragionevolezza della norma, nella parte in cui assoggetta al medesimo onere pecuniario il responsabile dell'abuso ed il proprietario

dell'immobile ad esso estraneo; assume, al riguardo, che l'elevato ammontare dell'importo oggetto di oblazione finirebbe per attribuire a quest'ultima il carattere di una vera e propria sanzione, che verrebbe così indistintamente applicata all'autore dell'illecito e ad un soggetto del tutto estraneo allo stesso.

2.– La prima censura non è fondata.

2.1.– È ben vero, come questa Corte ha già affermato, che la riserva di legge statale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. si estende a tutte le vicende modificative ed estintive della punibilità, rendendo così illegittimi anche gli interventi normativi delle Regioni sulle cause di estinzione del reato (sentenze n. 183 del 2006, n. 70 del 2005, n. 196 del 2004).

Nondimeno, nelle materie di loro competenza le Regioni possono concorrere a precisare *secundum legem* i presupposti applicativi di norme penali, come può verificarsi nei casi in cui la legge statale «subordin[a] effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali» (sentenza n. 46 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 63 del 2012).

Tale ultima è l'ipotesi che ricorre nella specie.

2.2.– Nel prevedere il pagamento di un'oblazione, il meccanismo di estinzione dei «reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti», delineato dagli artt. 36, comma 2, e 45, comma 3, del TUE, è solo in apparenza riconducibile al modello di cui agli artt. 162 e 162-bis del codice penale, che consentono al contravventore di estinguere il reato mediante il pagamento di una somma di denaro prima del dibattimento o dell'emissione del decreto penale di condanna.

In realtà, come questa Corte ha ritenuto (sentenza n. 370 del 1988), ciò che rileva non è la posizione del singolo, che con un'offerta a carattere volontario definisce il procedimento penale ottenendo il beneficio della rimozione sostanziale dell'illecito, bensì «la mancanza d'un disvalore oggettivo» del fatto preso in considerazione dall'art. 36 TUE, il cui schema è ricalcato dalla disposizione regionale in esame.

Significativamente, in proposito, la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 12 aprile 2005, n. 26123) ha affermato che il meccanismo di estinzione fissato dagli artt. 36 e 45 TUE non si fonda su un effetto estintivo proprio connesso al pagamento di una somma a titolo di oblazione, bensì sul fatto diverso integrato dall'effettivo rilascio del titolo abilitativo sanante, previa verifica sostanziale della conformità delle opere abusive alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia nel momento della realizzazione, sia in quello della richiesta; questa stessa giurisprudenza ha precisato che vi è un «uso improprio, nel 2° comma dell'art. 36, dell'inciso “a titolo di oblazione” per qualificare il prescritto pagamento del contributo di costruzione in misura doppia, considerato che l'oblazione è un istituto che determina in via immediata e diretta l'effetto estintivo del reato», che qui invece non si produce.

Del resto, rilevanti e numerose sono le differenze fra l'oblazione di cui all'art. 36 TUE e l'istituto previsto dal codice penale: l'art. 162 cod. pen., pur limitato alle sole contravvenzioni sanzionate con la pena dell'ammenda, non pone alcun limite al potere del contravventore di estinguere il reato attraverso il pagamento dell'oblazione, mentre il ricorso all'oblazione in materia edilizia e urbanistica è esperibile solo in presenza del requisito della “doppia conformità”; l'art. 162-bis cod. pen., d'altro canto, sancisce soglie per il pagamento differenti da quelle previste dall'art. 36 TUE, prevedendo «una somma corrispondente alla metà del massimo dell'ammenda stabilita dalla legge per la contravvenzione commessa, oltre le spese del procedimento»; infine, ed è ciò che più rileva, il pagamento dell'oblazione nelle contravvenzioni viene richiesto a ciascun responsabile, mentre quello di cui all'art. 36 TUE può essere richiesto una solta volta, e l'effetto estintivo opera oggettivamente nei confronti di tutti gli autori del reato.

2.3.– L'oblazione di cui all'art. 36 TUE appare pertanto meglio qualificabile come un adempimento del procedimento amministrativo, estraneo allo schema penalistico, che assolve ad una funzione in parte ripristinatoria (laddove consente all'amministrazione di ottenere ora per allora l'importo

corrispondente agli oneri concessori) ed in parte sanzionatoria (laddove si compone anche di una somma ulteriore rispetto a quanto originariamente dovuto).

In altri termini, l'effetto estintivo del reato è determinato da un atto amministrativo, il permesso in sanatoria; e la scelta del legislatore regionale di quantificare autonomamente la misura dell'oblazione interviene su un elemento che concorre a formare il procedimento destinato a sfociare in quell'atto, ma non altera il meccanismo estintivo del reato, che si fonda sulla verifica della "doppia conformità" dell'intervento.

Appare opportuno, quindi, porsi il problema più a monte: se la legge regionale, cioè, può intervenire con una propria disciplina in materia.

Tale scelta, a ben vedere, appare espressiva della funzione di «governo del territorio» tipica della disciplina urbanistica ed edilizia, rimessa alla potestà legislativa delle Regioni nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con leggi dello Stato (art. 117, terzo comma, Cost.), ed in particolare di quelli "desumibili" dal TUE, come sancito dall'art. 1 dello stesso.

Questa Corte, del resto, ha già avuto modo di sottolineare che costituisce «principio fondamentale nella materia governo del territorio» la verifica della "doppia conformità", in quanto adempimento «finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità» (sentenza n. 232 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 107 del 2017 e n. 101 del 2013).

Ad essa deve aggiungersi, quale principio fondamentale, la previsione del pagamento di una somma, ma non necessariamente la relativa misura, che può essere autonomamente determinata dal legislatore regionale.

3.– È invece fondata la seconda censura, che prospetta la violazione, da parte del legislatore regionale, del principio di ragionevolezza.

3.1.– Al riguardo, il rimettente assume a tertium comparationis l'art. 20 della legge regionale in esame, che – in termini corrispondenti a quanto previsto dall'art. 38 TUE – disciplina il procedimento di sanatoria degli interventi edilizi eseguiti in base a titolo abilitativo successivamente annullato; la disposizione assunta, in particolare, prevede che, quando non sia possibile rimuovere i vizi della procedura amministrativa o ripristinare lo stato dei luoghi, si applichi al responsabile una sanzione pecuniaria pari al valore venale dell'opera, alla cui integrale corresponsione fa seguito il rilascio del permesso in sanatoria.

L'invocazione di tale fattispecie a tertium comparationis è corretta; il «pagamento, a titolo di oblazione», previsto nel procedimento di accertamento di conformità, assolve tra l'altro, come si è detto, alla stessa finalità sanzionatoria che connota l'obbligo pecuniario stabilito a carico di chi intenda sanare un intervento edilizio realizzato in base ad un titolo successivamente annullato.

3.2.– L'identità di conseguenze – sul piano dei costi – a carico di chi si sia reso responsabile dell'una o dell'altra forma di abuso, comporta una evidente irragionevolezza di trattamento.

Nel caso di cui all'art. 20 della legge regionale in esame, infatti, l'annullamento del titolo è indicativo dell'illegittimità sostanziale dell'intervento edilizio, rispetto al quale si renderebbe necessario il ricorso all'ordinario iter repressivo con la demolizione del manufatto, cui l'amministrazione decide invece di soprassedere per ragioni di materiale impossibilità; nel caso di cui all'art. 22, invece, è sufficiente disporre la regolarizzazione dell'aspetto formale dell'intervento realizzato, una volta accertato che lo stesso è comunque pienamente conforme alla normativa urbanistico-edilizia vigente ed a quella pregressa.

Significativo, del resto, è il fatto che la disciplina statale – agli artt. 36 e 38 TUE – preveda costi differenziati per le due forme di sanatoria dell'abuso, in termini che non si giustificano se non in ragione dell'evidente minor disvalore della condotta di chi abbia realizzato un intervento conforme alla normativa urbanistico-edilizia.

3.3.– La previsione di identiche conseguenze per condotte omogenee, ma caratterizzate da un minor disvalore dell'una rispetto all'altra, si traduce in una violazione del principio di ragionevolezza che designa l'illegittimità costituzionale della norma in esame per violazione dell'art. 3 Cost., con assorbimento dell'ulteriore profilo di censura ad essa riferito.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera a), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 gennaio 2019.

Sentenza: 22 novembre 2018, n. 5/2019

Materia: trasporto pubblico, tutela della concorrenza

Parametri invocati: artt. 3, 41 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: tribunale amministrativo regionale per il Piemonte

Oggetto: art. 12, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente) come modificato dall'art. 46 della l.r. Piemonte 3/2015 (Disposizioni regionali in materia di semplificazione)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente).

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte solleva, in via incidentale, questioni di legittimità costituzionale nei confronti dell'articolo 12, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), come modificati dall'art. 46 della legge della Regione Piemonte 11 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di semplificazione), in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione.

Il comma 1 dell'articolo 12 dispone che, *«nelle more dell'entrata in vigore di apposita normativa nazionale in materia di requisiti di età dei veicoli adibiti ad attività di noleggio di autobus con conducente, al fine di tutelare la sicurezza degli utenti e dei lavoratori, è vietato alle imprese autorizzate all'esercizio di tale attività l'utilizzo di veicoli di età superiore a quindici anni qualora essi abbiano raggiunto una percorrenza di un milione di chilometri certificata con gli strumenti previsti dalle normative vigenti»*.

Il comma 2 aggiunge che *«i veicoli per i quali è previsto il divieto di utilizzo di cui al comma 1 sono cancellati dagli elenchi relativi ai veicoli autorizzati all'attività di noleggio di autobus con conducente. L'impresa autorizzata, qualora non fornisca i dati relativi all'età e alla percorrenza dei propri veicoli oppure nel caso in cui fornisca dati non veritieri, è soggetta alla sospensione dell'autorizzazione da un minimo di trenta ad un massimo di sessanta giorni»*.

Tra le questioni sollevate dal TAR, la Corte prende in esame la censura per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione poiché rileva la lesione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

La Corte afferma che dopo la riforma del Titolo V della Costituzione la materia del servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea, è transitata nell'ambito della competenza regionale residuale (ex multis, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), la materia della sicurezza della circolazione e dei veicoli è rimasta di competenza esclusiva statale (sentenze n. 77 del 2013, n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004).

Per quel che riguarda più precisamente la revisione dei veicoli, la sua disciplina «si innesta nelle materie della sicurezza e dell'ambiente» (sentenza n. 77 del 2013).

La normativa statale dedicata al noleggio di autobus con conducente, adottata con la legge n. 218 del 2003, è rivolta a tutelare la concorrenza nell'attività di NCC (art. 1, commi 1 e 2); la

sicurezza dei viaggiatori trasportati, l'omogeneità dei requisiti professionali e la tutela delle condizioni di lavoro (art. 1, comma 4).

La misura delle sanzioni pecuniarie, la sospensione e la revoca dell'autorizzazione è affidata alla competenza ministeriale per evitare possibili distorsioni della concorrenza su base territoriale (art. 3).

L'articolo 4, comma 1, richiede alle Regioni di emanare atti normativi in materia che «*siano rispondenti ai criteri di tutela della libertà di concorrenza di cui alla presente legge*».

Le disposizioni statali citate, in connessione con il complesso della disciplina statale in materia di controlli tecnici dei veicoli, precludono alle regioni di introdurre un ulteriore requisito attinente all'efficienza tecnica del veicolo, che finisce per creare una distorsione della concorrenza su base territoriale.

La Corte ritiene che i commi 1 e 2, dell'articolo 12 della l.r. Piemonte 22/2006 così come modificati dall'art. 46 della l.r. 3/2015 incidono negativamente sul livello di tutela della concorrenza fissato dalla legislazione statale, eccedendo l'ambito costituzionalmente definito della potestà legislativa regionale.

Conseguentemente ne dichiara l'illegittimità costituzionale per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, riassorbendo in questa decisione le altre questioni sollevate dal TAR Piemonte.

Trasporto - Trasporto di viaggiatori - Divieto, per le imprese che svolgono attività di noleggio bus con conducente, di utilizzare veicoli di età superiore a quindici anni qualora gli stessi abbiano raggiunto una percorrenza di un milione di chilometri - Cancellazione di detti veicoli dagli elenchi di quelli autorizzati. - Legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), art. 12, commi 1 e 2. - (T-190005) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.3 del 16-1-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte nel procedimento vertente tra l'Autoturismo Giachino srl e la Città Metropolitana di Torino, con ordinanza dell'11 gennaio 2018, iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nella camera di consiglio del 21 novembre 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione seconda, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), come modificati dall'art. 46 della legge della Regione Piemonte 11 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di semplificazione), in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione.

L'art. 12, comma 1 (rubricato «Qualità degli autobus»), dispone che, «nelle more dell'entrata in vigore di apposita normativa nazionale in materia di requisiti di età dei veicoli adibiti ad attività di noleggio di autobus con conducente, al fine di tutelare la sicurezza degli utenti e dei lavoratori, è vietato alle imprese autorizzate all'esercizio di tale attività l'utilizzo di veicoli di età superiore a quindici anni qualora essi abbiano raggiunto una percorrenza di un milione di chilometri certificata con gli strumenti previsti dalle normative vigenti».

Il comma 2 aggiunge che «[i] veicoli per i quali è previsto il divieto di utilizzo di cui al comma 1 sono cancellati dagli elenchi relativi ai veicoli autorizzati all'attività di noleggio di autobus con conducente. L'impresa autorizzata, qualora non fornisca i dati relativi all'età e alla percorrenza dei propri veicoli oppure nel caso in cui fornisca dati non veritieri, è soggetta alla sospensione dell'autorizzazione da un minimo di trenta ad un massimo di sessanta giorni».

Il giudice rimettente solleva tre questioni di legittimità costituzionale:

a) la norma regionale «finirebbe per introdurre un requisito di esercizio non previsto dal diritto europeo e intrinsecamente discriminatorio, nei confronti delle imprese stabilite nella Regione Piemonte, in violazione dell'art. 3 della Costituzione nonché dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, che impone alle regioni di conformarsi ai vincoli dell'ordinamento comunitario»;

b) essa si porrebbe «in diretto contrasto con la natura “trasversale” e prevalente della tutela della libera concorrenza» e introdurrebbe «una gravosa restrizione all'utilizzo di autobus usati nei confronti dei soli operatori economici iscritti nel registro della Regione Piemonte, al di fuori dei principi stabiliti dalla legge statale» (il riferimento è alla legge 11 agosto 2003, n. 218, recante «Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente»), violando così gli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.;

c) ove il divieto contestato «trovasse la propria giustificazione nell'obiettivo di salvaguardare la sicurezza (in particolare, la sicurezza della circolazione e degli utenti trasportati) e di tutelare l'ambiente (in particolare, per il contenimento delle emissioni inquinanti), la norma regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, della Costituzione, che riserva alla potestà esclusiva statale le materie della sicurezza (lettera h) e della tutela dell'ambiente (lettera s)».

2.- La seconda delle questioni sollevate dal giudice rimettente è fondata con riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Essa ha carattere misto, di sostanza e di competenza, in quanto il giudice a quo invoca congiuntamente gli artt. 3 e 41 Cost. e l'art. 117 Cost., essendo da intendere il riferimento a quest'ultima disposizione, alla luce degli argomenti spesi dal rimettente, come denuncia della lesione della competenza statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.).

Il trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autoveicolo con conducente (di seguito: NCC) costituisce un «autoservizio pubblico non di linea», ai sensi dell'art. 1 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea).

Prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, esso rientrava nella competenza regionale concorrente in materia di «tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale», che comprendeva «i servizi pubblici di trasporto di persone e merci» (art. 84 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»). Gli artt. 4 e 5 della legge n. 21 del 1992, che indicavano gli oggetti delle competenze regionali e comunali, non comprendevano i requisiti di sicurezza dei veicoli.

Questi ultimi rientravano infatti nella competenza esclusiva statale, come confermato da questa Corte, secondo cui «le attribuzioni dello Stato, delle regioni e delle province autonome, nella materia delle linee automobilistiche di interesse regionale, come definite, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, in particolare dall'art. 3 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5 e dagli artt.

84 e 85 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, si ripartiscono secondo criteri funzionali basati precipuamente sul livello e sul tipo degli interessi da tutelare», cosicché «alla competenza di organi dello Stato è riservata, secondo la giurisprudenza della Corte (sentenze n. 2 del 1993 e n. 58 del 1976), la sicurezza degli impianti, dei veicoli e dei natanti, essendo connessa alla protezione dell'interesse generale dell'incolumità dei cittadini, che esige uniformità di parametri di valutazione per tutto il territorio nazionale, mentre alle regioni spettano le competenze, che si riferiscono alla regolarità e alle diverse modalità di svolgimento delle tramvie e delle linee automobilistiche, cioè sostanzialmente alla gestione del servizio, in quanto si tratta di profili tipicamente inerenti al rapporto tra concedente e concessionario» (sentenza n. 135 del 1997).

La disciplina diretta a garantire la sicurezza della circolazione, in relazione alle caratteristiche dei veicoli, è contenuta nel decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), e nelle norme attuative.

Il codice della strada dispone, all'art. 1, che «la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato», e poi regola sia le «caratteristiche costruttive e funzionali» dei veicoli a motore («che interessano sia i vari aspetti della sicurezza della circolazione sia la protezione dell'ambiente da ogni tipo di inquinamento»), ai fini dell'omologazione iniziale (artt. 71, 75, 76, 77), sia i requisiti e i controlli volti a garantire l'efficienza dei veicoli in circolazione (artt. 79 e 80). In particolare, l'art. 80 prevede per gli autobus la revisione annuale (comma 4), da effettuarsi presso l'ufficio competente del Dipartimento per i trasporti terrestri.

A sua volta, la normativa di attuazione del codice (decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, recante il «Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada») detta le prescrizioni tecniche riguardanti sia l'efficienza “originaria” dei veicoli (artt. 227 e 228) sia quella “successiva” dei veicoli in circolazione, ai fini della revisione (artt. 237 e 238).

I controlli tecnici periodici dei veicoli a motore sono poi stati disciplinati in modo dettagliato dalla direttiva 2014/45/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa ai controlli tecnici periodici dei veicoli a motore e dei loro rimorchi e recante abrogazione della direttiva 2009/40/CE, e dal decreto ministeriale 19 maggio 2017 (Recepimento della direttiva 2014/45/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa ai controlli tecnici periodici dei veicoli a motore e dei loro rimorchi e recante abrogazione della direttiva 2009/40/CE), che la recepisce.

La competenza esclusiva statale sulla disciplina tecnica e sulla materia della sicurezza della circolazione e dei trasporti è confermata dagli artt. 98 (in materia di viabilità) e 104 (in materia di trasporti) 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, in relazione al trasporto pubblico locale, dall'art. 4, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Dopo la riforma del Titolo V, mentre la materia del servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea, è transitata nell'ambito della competenza regionale residuale (ex multis, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), la materia della sicurezza della circolazione e dei veicoli è rimasta di competenza esclusiva statale (sentenze n. 77 del 2013, n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004).

Per quel che riguarda più precisamente la revisione dei veicoli, la sua disciplina «si innesta nelle materie della sicurezza e dell'ambiente» (sentenza n. 77 del 2013).

2.1.– La normativa statale dedicata al noleggio di autobus con conducente adottata con la citata legge n. 218 del 2003 è peraltro rivolta anche a tutelare la concorrenza nell'attività di NCC (art. 1, commi 1 e 2), allo scopo di garantire in particolare «la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di accesso delle imprese al mercato, nonché il libero esercizio dell'attività in riferimento alla

libera circolazione delle persone», oltre che «la sicurezza dei viaggiatori trasportati, l'omogeneità dei requisiti professionali, la tutela delle condizioni di lavoro» (art. 1, comma 4).

Così, l'art. 3 della medesima legge prevede una competenza ministeriale in materia di misura delle sanzioni pecuniarie e sospensione e revoca dell'autorizzazione, «al fine di garantire condizioni omogenee di mercato per le imprese operanti nel settore e di evitare possibili distorsioni della concorrenza su base territoriale».

E l'art. 4, dedicato agli «Adempimenti delle regioni», richiede che gli atti normativi regionali in materia di NCC «siano rispondenti ai criteri di tutela della libertà di concorrenza di cui alla presente legge» (comma 1).

Quanto alla sicurezza, la legge n. 218 del 2003 si occupa dei requisiti soggettivi per lo svolgimento dell'attività, dell'autorizzazione richiesta, dei controlli, delle sanzioni, mentre, in relazione ai requisiti "oggettivi" dei veicoli, l'art. 2 si limita a prescrivere che le imprese esercenti servizi di noleggio di autobus con conducente utilizzino «autobus rispondenti alle caratteristiche tecniche di esercizio, dei quali hanno la disponibilità» (comma 1), rinviando implicitamente al complesso della normativa statale in materia di requisiti tecnici dei veicoli.

La legge n. 218 del 2003 costituisce dunque esercizio delle competenze esclusive statali in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e di sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.) e concilia i due interessi, potenzialmente confliggenti, al libero esercizio dell'attività di NCC e alla sicurezza del trasporto.

La sintesi fra questi interessi viene definita in una disciplina uniforme in materia di sicurezza, finalizzata a garantire condizioni omogenee di mercato e l'assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale.

La disciplina statale, che, come visto, prescrive espressamente alle regioni di adottare atti normativi «rispondenti ai criteri di tutela della libertà di concorrenza di cui alla presente legge» (art. 4, comma 1, della legge n. 218 del 2003), condiziona la competenza legislativa residuale regionale in materia di servizio pubblico di trasporto (nel caso di specie, non di linea).

La logica e la lettera delle disposizioni statali richiamate, lette in connessione con il complesso della disciplina statale in materia di controlli tecnici dei veicoli (illustrata sopra), precludono alle regioni di introdurre un ulteriore requisito attinente all'efficienza tecnica del veicolo, che finisce per limitare l'esercizio dell'NCC da parte degli operatori "interni" e per creare dunque una distorsione della concorrenza su base territoriale.

Per tali ragioni, questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di un'altra disposizione della stessa legge della Regione Piemonte, analoga a quella oggetto del presente giudizio, che disponeva che «[g]li incrementi del parco autobus successivi al rilascio dell'autorizzazione sono effettuati con autobus nuovi» (art. 12, comma 3, legge reg. Piemonte n. 22 del 2006, abrogato nelle more del relativo giudizio), osservando, tra l'altro, che «i citati artt. 1 e 4 della legge n. 218 del 2003 devono essere intesi nel senso che, essendosi assunto il legislatore statale il compito di conciliare la libertà di iniziativa economica con l'esigenza di sicurezza dei viaggiatori (art. 1), le regioni sono abilitate a regolare gli oggetti indicati dalla stessa legge statale (art. 4) e, in generale, la gestione del servizio (sentenze n. 30 del 1998 e n. 135 del 1997), ma non possono introdurre, a carico delle imprese di trasporto aventi sede nel territorio regionale, limiti che, lungi dal rispettare i "criteri di tutela della libertà di concorrenza" fissati nella legge statale (art. 4, comma 1), penalizzerebbero gli operatori "interni", data l'assenza di delimitazioni territoriali delle autorizzazioni rilasciate nelle altre regioni (art. 5, comma 3)» (sentenza n. 30 del 2016).

Anche nel caso della previsione regionale qui censurata si deve pertanto concludere nel senso che essa incide negativamente sul livello di tutela della concorrenza fissato dalla legge statale.

Per quanto di contenuto in sé non irragionevole, la disposizione eccede dunque l'ambito costituzionalmente definito della potestà legislativa regionale.

Di conseguenza deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1 e 2, della legge reg. Piemonte n. 22 del 2006, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.– Le altre questioni sollevate dal rimettente restano assorbite.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 gennaio 2019.

Sentenza: 21 novembre 2018, n. 6/2019

Materia: partecipazione delle autonomie territoriali alle politiche di bilancio dello Stato

Parametri invocati: 3, 5, 116, 117 e 136 della Costituzione e degli articoli 7 e 8 della l.cost. 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna).

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Regione autonoma Sardegna

Oggetto: articolo 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.

Esito: illegittimità costituzionale della disposizione impugnata

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La Regione autonoma Sardegna ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, per violazione degli articoli 3, 5, 116, 117 e 136 della Costituzione e degli articoli 7 e 8 della l.cost. 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna).

L'articolo 1, comma 851, della l. 205/2017 stabilisce che *nell'anno 2019, nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Sardegna che tenga conto, tra l'altro, delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità, è riconosciuto alla Regione Sardegna un contributo pari a 15 milioni di euro.*

La Regione ricorrente fa rilevare la esiguità della somma prevista dalla norma a suo favore e la sua inadeguatezza per le esigenze regionali, soprattutto se parametrata ai maggiori contributi riconosciuti ad altre regioni autonome.

L'inadeguatezza si manifesta, inoltre, se posta a confronto con i contributi di finanza pubblica che la Regione autonoma Sardegna versa allo Stato in forza della legislazione vigente, che sarebbero pari, per il 2018, ad euro 683.996.000. Inoltre, siccome il contributo è *erogato nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Sardegna*, risulterebbe evidente che tale provvidenza sarebbe destinata a precedere la ridefinizione dei rapporti economici tra le parti, e che quindi non potrà aversi prima dell'esercizio di bilancio 2020.

La disposizione di fatto: prorogherebbe per due annualità lo status quo, eviterebbe la stipula di accordi di finanza pubblica da parte dello Stato con la Regione prima del 2020, determinerebbe definitivamente l'esclusione di ogni contributo per le annualità 2018 e 2020 e fisserebbe in soli euro 15.000.000,00, per l'annualità 2019, il contributo in favore della Regione Sardegna, del tutto inferiore a quelli riconosciuti ad altre regioni a statuto speciale, pur riconoscendo espressamente le peculiari difficoltà economiche di tale ente.

Non terrebbe poi in alcun conto i contributi di finanza pubblica già imposti alla Regione nonché il contributo di finanza pubblica dovuto ai sensi dell'articolo 1, comma 680, legge 208/2015 e dell'articolo 1, commi 392 e ss. della legge 232/2016, secondo quanto previsto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 154/2017.

Tutto ciò, sempre secondo la ricorrente, sarebbe lesivo dell'autonomia economico-finanziaria regionale e, di conseguenza, delle prerogative costituzionali e statutarie della Regione, di cui agli articoli 7 e 8 dello Statuto d'autonomia e dell'articolo 117, terzo comma, Cost.

Infatti, determinando un ritardo di almeno due anni nel confronto collaborativo con la Regione, il legislatore statale avrebbe impedito a quest'ultima di esercitare la propria autonomia economico-finanziaria garantita dallo statuto speciale, nonché di esercitare la sua competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica, ostacolando anche la rinegoziazione dei contributi vigenti e degli altri strumenti statali che gravano sulle finanze regionali.

In sintesi la norma impugnata sarebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5, 116 Cost., con il principio di ragionevolezza di cui all'articolo 3 Cost., con l'articolo 117, terzo comma, Cost. (coordinamento della finanza pubblica) e con gli articoli 7 e 8 dello statuto reg. Sardegna. Inoltre, violerebbe l'articolo 136 Cost., con riferimento alle sentenze 77/2015 e 154/2017.

La legge impugnata infatti non stanzierebbe alcuna somma per finanziare un nuovo accordo relativo ai reciproci rapporti economico-finanziari tra lo Stato e la regione Sardegna prima del 2020, come invece prescritto dalla Corte nella sentenza 154/2017.

La ricorrente rammenta che in tale pronuncia la Corte ha sottolineato che *il principio di leale collaborazione [...] richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle regioni con l'indefettibile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche.*

Accordo che non potrebbe non tener conto dell'entità economica delle componenti da negoziare, tra cui l'attuazione della sentenza 77/2015, dove era stata fornita una lettura costituzionalmente orientata dell'articolo 16, comma 3, del d.l. 95/2012, interpretazione assolutamente incompatibile con il consolidamento negli esercizi successivi degli accantonamenti effettuati dallo Stato sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali spettanti alle autonomie speciali.

La Corte giudica fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione autonoma Sardegna in riferimento agli articoli 3, 5 e 116 Cost. nonché 7 e 8 dello statuto speciale e dichiara l'illegittimità costituzionale della norma impugnata nella parte in cui non prevede, nel triennio 2018-2020, adeguate risorse per consentire alla Regione autonoma Sardegna una fisiologica programmazione nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica.

Secondo la Corte le doglianze da prendere in considerazione risultano delimitate all'evidente incoerenza tra la finalità della norma e le risorse stanziate per il triennio 2018-2020, alla mancata perequazione delle criticità insulari, al mancato stanziamento delle somme necessarie all'attuazione della sentenza 77/2015.

Sotto tali profili è indubbio che la norma impugnata leda le competenze regionali, poiché sottrae alla programmazione triennale della stessa Regione autonoma una cospicua quantità di risorse ben superiore alla somma di euro 15.000.000,00, tra l'altro, è riferita al solo esercizio 2019.

Che si tratti di una quantità di risorse incongruente con il fisiologico finanziamento delle funzioni regionali si evince da diversi e concordanti elementi: l'insularità, la lunga crisi finanziaria che ha colpito l'economia nazionale ed in particolare quella della Regione autonoma Sardegna, le norme che prevedendo contributi, accantonamenti, riserve, hanno inciso sulle entrate regionali, senza verificare se ciò consentisse, di anno in anno, un adeguato finanziamento delle funzioni assegnate alle regioni stesse.

Con la più volte citata sentenza 154/2017 si è, infatti, affermato *che la proporzionalità e la conseguente conformità a Costituzione dei prelievi a carico delle autonomie territoriali sono strettamente dipendenti dal sincronico raffronto con le singole manovre di finanza pubblica che li dispongono, dovendosi evitare il consolidamento automatico di contributi e accantonamenti assunti in contesti economici inerenti a progressi esercizi.*

La Corte dunque stigmatizza la mancata restituzione degli accantonamenti in conformità alle statuizioni della sentenza 77/2015.

Gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere, ai sensi degli articoli 81 e 97, primo comma, Cost. all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale, ma l'equilibrio complessivo deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato che trova il suo limite nella correlata esigenza di sana gestione finanziaria dell'ente che vi è soggetto e con riguardo alle autonomie territoriali, nell'esigenza di garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate.

La Corte ricorda la propria giurisprudenza in materia ed il principio, secondo cui gli oneri conseguenti alle pronunzie di incostituzionalità adottate in questa materia possono essere traslati su esercizi successivi laddove quello in corso non consenta proficue rimodulazioni conformi all'articolo 81 Cost. e agli altri precetti costituzionali di ordine finanziario (sentenze 188/2016 e 155/2015).

Tuttavia le rimodulazioni derivanti dalle pronunzie costituzionali non possono essere rinviate ad libitum, ma devono essere adottate tempestivamente e comunque entro la prima manovra di finanza pubblica utile, perché altrimenti gli interessi costituzionalmente tutelati rimarrebbero nella sostanza privi di garanzia.

È il meccanismo della "priorità di intervento finanziario" a connotare il principio dell'equilibrio dinamico come giusto contemperamento, nella materia finanziaria, tra i precetti dell'articolo 81 Cost., la salvaguardia della discrezionalità legislativa e l'effettività dei vincoli costituzionali.

Bilancio e contabilità pubblica - Riconoscimento, nell'anno 2019, di un contributo di 15 milioni di euro alla Regione Sardegna, nelle more della definizione dell'accordo di finanza pubblica, in considerazione, tra l'altro, delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017 e del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità. - Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 851. - (T-190006) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.3 del 16-1-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 851, 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), promosso dalla Regione autonoma Sardegna, con ricorso notificato il 27 febbraio-5 marzo 2018, depositato in cancelleria l'8 marzo 2018, iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione autonoma Sardegna ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 851, 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), in riferimento agli artt. 3, 5, 116, 117 e 136 della Costituzione e agli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1947, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

L’art. 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017 stabilisce che «nell’anno 2019, nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la regione Sardegna che tenga conto, tra l’altro, delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all’insularità, è riconosciuto alla regione Sardegna un contributo pari a 15 milioni di euro».

1.1.– La ricorrente lamenta che la disposizione impugnata riconosce per l’intero triennio 2018-2020 un contributo economico pari a euro 15.000.000,00.

Si tratterebbe di una somma particolarmente esigua, sia in raffronto a quanto riconosciuto dalla medesima legge di bilancio in favore delle Regioni autonome Valle d’Aosta e Friuli-Venezia Giulia e della Regione siciliana, sia con riguardo ai contributi di finanza pubblica che la Regione autonoma Sardegna versa allo Stato in forza della legislazione vigente. Essi sarebbero pari per il 2018 a euro 683.996.000,00 «oltre a quelli, pari a circa 600 milioni di euro in un triennio, che sono ancora sul tavolo della negoziazione tra le parti, in quanto previsti dall’art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, nonché dall’art. 1, commi 392 segg., della legge n. 232 del 2016».

Dato che il contributo previsto dalla norma impugnata è riconosciuto «nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la regione Sardegna», risulterebbe evidente come tale erogazione sia destinata a precedere la ridefinizione dei rapporti economici tra le parti, ridefinizione che non potrebbe aversi e che, comunque, non potrebbe sortire effetti prima della fine del triennio.

Ciò starebbe a significare che lo Stato, attraverso questa disposizione:

a) avrebbe prorogato per il triennio la situazione di mancato adeguamento delle risorse spettanti alla Regione autonoma Sardegna previste dallo statuto speciale e dall’art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione), a fini di riequilibrio dell’insularità;

b) avrebbe rifiutato la stipula di accordi di finanza pubblica con la Regione autonoma fino alla fine del triennio;

c) avrebbe unilateralmente e definitivamente escluso per le annualità 2018 e 2020, e fissato in soli euro 15.000.000,00 per l’annualità 2019, il proprio contributo in favore della Regione autonoma Sardegna, pur riconoscendone espressamente le peculiari difficoltà economiche;

d) non avrebbe in alcun modo tenuto conto dei contributi di finanza pubblica già imposti alla Regione, nonché del contributo di finanza pubblica tuttora da definire nel dettaglio ai sensi dell’art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», e dell’art. 1, commi 392 e seguenti, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), secondo l’orientamento espresso da questa Corte con la sentenza n. 154 del 2017.

Da tali considerazioni si ricaverebbe che, prima della fine del triennio, non vi sarebbe alcuno spazio di effettiva negoziabilità nei rapporti fra Stato e Regione.

Inoltre, ogni richiesta regionale di rinegoziare le riserve, gli accantonamenti e i contributi sine die o imposti su profili di spesa non cofinanziati, attualmente previsti a carico della Regione autonoma Sardegna, sarebbe preclusa ex lege, in difformità dagli orientamenti più volte espressi da questa Corte.

Il concreto pregiudizio derivante dalla mancata restituzione delle riserve erariali e da contributi, accantonamenti e ritardi nel riconoscimento dell'insularità contrasterebbe con l'autonomia economico-finanziaria regionale, presidiata dalle norme statutarie e da quelle costituzionali.

Lo Stato, in tal modo, si sottrarrebbe a un autentico confronto, necessario affinché «ciascuna delle parti coinvolte sia astretta da un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche» (vengono a tal fine citate le sentenze n. 154 del 2017, n. 82 e n. 19 del 2015 di questa Corte).

Nel caso di specie la legge impugnata realizzerebbe una sorta di “condotta di blocco” del procedimento di accordo, costituzionalmente illegittima (viene in proposito richiamata la sentenza n. 198 del 2004 di questa Corte).

In forza dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale (viene citata la sentenza n. 19 del 2015 di questa Corte), la preventiva e unilaterale determinazione del contributo delle autonomie speciali alla manovra di finanza pubblica, per essere conforme a Costituzione e compatibile con gli statuti d'autonomia, dovrebbe lasciare un effettivo «margine di negoziabilità» alle Regioni autonome, da svilupparsi in tempi ragionevoli.

Malgrado i tempi risalenti del nascere della questione, non vi sarebbero «somme specificamente stanziata nel bilancio dello Stato a copertura di un eventuale accordo con la Regione Sardegna prima del 2020», se non il citato, saltuario, contributo di euro 15.000.000,00 per il solo esercizio 2019.

La ricorrente richiama quanto affermato da questa Corte, con la sentenza n. 154 del 2017, riguardo al principio di leale collaborazione: esso «richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle regioni con l'indefettibile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche».

Nel caso di specie, per le ragioni sopra illustrate, risulterebbe giuridicamente impossibile per la ricorrente formulare proposte in termini di finanza pubblica, in quanto lo Stato, in forza della specifica disposizione impugnata, si sarebbe radicalmente sottratto al confronto con la Regione autonoma Sardegna.

Alla luce di quanto esposto, la norma impugnata contrasterebbe anche con l'art. 136 Cost., per violazione del giudicato costituzionale.

Essa violerebbe altresì il principio di ragionevolezza: l'esiguo stanziamento, per il solo esercizio 2019, non potrebbe essere utilmente impiegato in un'azione di sistema per garantire lo svolgimento delle funzioni regionali, fronteggiare il ritardo nello sviluppo economico-sociale dell'isola e compensare lo svantaggio derivante dall'insularità.

La Regione ricorrente richiama dati analitici del proprio bilancio per raffrontarli, sotto il profilo quantitativo, alla lamentata esiguità del contributo, evidenziandone l'intrinseca irragionevolezza in relazione alla «contraddittorietà tra lo stanziamento effettuato e le finalità indicate dalla legge, che non sono legate a un singolo intervento, bensì alle più generali necessità collegate allo stato di insularità e al ritardo nello sviluppo economico dell'isola, espressamente riconosciuti dallo stesso legislatore».

Infine, costituirebbe un elemento sintomatico dell'irragionevolezza della disposizione impugnata la sua particolare esiguità in riferimento all'ammontare dei contributi di finanza pubblica (sia temporanei che indefiniti nel tempo) imposti alla ricorrente, nonché all'ammontare dei contributi di finanza pubblica già oggetto di determinazione unilaterale e preventiva da parte del legislatore statale e in attesa di ripartizione tra le autonomie speciali, ai sensi degli artt. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 e 1, commi 392 e seguenti, della legge n. 232 del 2016. Il contributo erogato dallo Stato per l'esercizio 2019 costituirebbe appena il due per cento del contributo alla finanza pubblica imposto alla Regione autonoma per il 2018, pari a euro 683.996.000,00.

Risulterebbe parimenti evidente la lesione dell'autonomia finanziaria della Regione autonoma Sardegna, confrontando il contributo attribuitole per il 2019 con quelli ottenuti dalle altre autonomie speciali per il triennio di programmazione 2018-2020.

Per i suddetti motivi la norma impugnata sarebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 116 Cost., con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., con l'art. 117, terzo comma, Cost. (coordinamento della finanza pubblica) e con gli artt. 7 e 8 dello statuto reg. Sardegna. Inoltre, violerebbe l'art. 136 Cost., con riferimento alle sentenze n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017.

1.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene l'infondatezza del ricorso, evidenziando come la sentenza n. 77 del 2015 di questa Corte abbia circoscritto temporalmente l'efficacia dell'art. 16, comma 3, 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, in relazione all'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», cosicché il contributo prescritto a carico delle autonomie speciali, e con esso l'accantonamento, sarebbe cessato nel 2017, limite temporale successivamente prorogato al 2018 dall'art. 1, comma 415, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

A decorrere dal 2019, secondo la sentenza n. 77 del 2015 di questa Corte, il contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 dovrebbe cessare, mentre a decorrere dall'anno 2019 il concorso alla finanza pubblica di tutte le autonomie speciali, con l'eccezione della Regione autonoma Trentino Alto-Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e Bolzano, definito con specifico accordo, sarebbe complessivamente pari a euro 1.260.000.000,00 annui. Nulla escluderebbe che tutti detti enti possano rivendicare una rideterminazione del concorso in virtù del sopravvenuto quadro giuridico: in tal caso l'effetto finanziario della sentenza n. 77 del 2015 ammonterebbe a euro 1.575.000.000,00 annui a decorrere dall'anno 2019.

Il legislatore, ferma la piena volontà di applicare correttamente le sentenze di questa Corte, si scontrerebbe con la necessità di considerare gli effetti dirompenti, in termini di finanza pubblica, derivanti dalla citata sentenza n. 77 del 2015, in un'ottica che «non può essere scevra dalle valutazioni in merito alle specificità finanziarie delle singole autonomie territoriali».

In tale contesto, il Ministro dell'economia e delle finanze, per effetto dell'art. 17, comma 13, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), dovrebbe assumere le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'art. 81 Cost. e quindi di garantire il rispetto dei saldi di finanza pubblica.

Se, da un lato, la lettura dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, secondo la sentenza n. 77 del 2015 di questa Corte, indurrebbe a ritenere il concorso alla finanza pubblica cessato a decorrere dal 2019, dall'altro, la successiva sentenza n. 154 del 2017 avrebbe confermato il potere dello Stato di prevedere il concorso alla finanza pubblica anche a carico delle autonomie speciali.

Il quadro giuridico derivante dalle evocate pronunce imporrebbe una nuova definizione dei complessivi rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna, come sarebbe confermato dalla formulazione dell'art. 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017.

La norma impugnata rappresenterebbe il contemperamento «sia dell'esigenza del coordinamento della finanza pubblica ex articolo 117, terzo comma, sia del rispetto del principio della leale collaborazione».

Invero, il legislatore, nonostante il dirompente impatto in termini di finanza pubblica a cui è chiamato a far fronte in virtù dell'applicazione della sentenza n. 77 del 2015, ha comunque riconosciuto, per l'anno 2019, alla regione Sardegna un contributo di 15 milioni di euro, nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la ricorrente, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità».

Tale disposizione sarebbe norma di favore per la ricorrente, «non essendo rinvenibile un simile atteggiamento del legislatore anche nei confronti delle altre autonomie speciali.

Non si comprende infatti quale possa essere l'interesse ad agire della ricorrente in un giudizio che mira a demolire una disposizione che in alcun modo comporta effetti peggiorativi per i saldi finanziari della Regione ma che, al contrario, tiene conto del ritardo nello sviluppo economico della stessa dovuto all'insularità».

La normativa sarebbe conforme al principio consensualistico inerente alle manovre di finanza pubblica, poiché i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono regolati dal principio dell'accordo, inteso, tuttavia, come vincolo di metodo, e non già di risultato, e declinato nella forma della leale collaborazione, dovendo le parti porre in essere un confronto autentico e realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con gli indefettibili vincoli di finanza pubblica, nel rispetto di quelli europei.

Il metodo dell'accordo, secondo il resistente, dovrebbe essere quindi concepito come uno strumento di bilanciamento tra l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e l'esigenza di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica che anche le Regioni speciali sono tenute a osservare per preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche, anche per garantire l'unità economica della Repubblica: «nel considerare sia gli equilibri di finanza pubblica sia la necessità di addivenire alla stipula di una intesa con la regione Sardegna, il legislatore ha ritenuto opportuno riconoscere medio tempore un contributo, previsto esclusivamente a titolo di acconto, nei limiti della disponibilità finanziaria.

La norma contempla un effettivo margine di negoziabilità dell'importo, che potrà essere concordato nelle successive fasi dialogiche del percorso di definizione dei reciproci rapporti finanziari Stato-Regione».

Sarebbero inconferenti i richiami operati dalla ricorrente alle sentenze di questa Corte in materia di accordi Stato-Regioni, nonché le argomentazioni relative alle ipotesi di concorso alla finanza pubblica, perché, nel caso di specie, non sarebbe stata prevista alcuna imposizione unilaterale e preventiva di misure a carico della ricorrente.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione, lo Stato non si sarebbe sottratto al confronto, «come dimostrato dalle riunioni tenute presso la Presidenza del Consiglio nell'anno 2017, nel corso delle quali, considerate le proposte della Regione, non si è riscontrato un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria della Regione con gli indefettibili vincoli di finanza pubblica».

Per quanto concerne l'asserita esiguità del contributo previsto, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la quantificazione dello stesso sarebbe frutto di una valutazione politica, in quanto la Regione autonoma Sardegna avrebbe realizzato un consistente miglioramento della propria situazione finanziaria: «le entrate derivanti dal nuovo ordinamento finanziario risultano incrementate a decorrere dall'anno 2010 di circa 2.830 milioni di euro annui, a fronte di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale (sanità, trasporto pubblico locale e continuità territoriale) pari complessivamente a circa 1.300 milioni di euro, con un saldo positivo di 1.500/1600 milioni di euro annui».

La Regione, inoltre, avrebbe beneficiato, unica tra tutte le autonomie speciali, «della restituzione delle riserve istituite per gli anni dal 2014 al 2018 dall'articolo 1, comma 508, della legge n. 147 del 2013 [...] con impatto favorevole per il bilancio regionale pari a circa 240 milioni di euro annui dal 2014 al 2018».

2.- Ai fini dello scrutinio di ammissibilità del ricorso e dello scrutinio di merito delle questioni proposte, è utile ricordare, sotto il profilo storico, normativo e giurisprudenziale, le tappe della cosiddetta "vertenza entrate" della Regione autonoma Sardegna, da cui prende le mosse l'impugnativa.

Dopo una consensuale istruttoria finanziaria svolta di concerto con la Ragioneria generale dello Stato e culminata nell'emanazione dell'art. 1, commi 836 e 837, della legge 27 dicembre

2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», la Regione autonoma Sardegna ha assunto a proprio carico, con risorse provenienti interamente dal proprio bilancio, il finanziamento del Servizio sanitario, del trasporto pubblico locale, nonché delle funzioni relative alla continuità territoriale.

È stato, inoltre, assoggettato a revisione l'ordinamento finanziario regionale, disciplinato dall'art. 8 dello Statuto di autonomia, al fine di rendere attuale lo strumento di garanzia dell'autonomia economico-finanziaria della Regione, in coerenza con le riforme della fiscalità che avevano reso inadeguata la precedente compartecipazione ai tributi erariali. Con l'art. 1, comma 834, della stessa legge n. 296 del 2006, il legislatore, attraverso il procedimento previsto dall'art. 54 dello statuto di autonomia, ha modificato l'art. 8 del medesimo statuto, aumentando la citata compartecipazione.

Contestualmente, lo Stato ha devoluto alla Regione ulteriori euro 25.000.000,00 (comma 835), a fronte, come detto, del finanziamento integrale del sistema sanitario nazionale sul territorio sardo, «senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato» (comma 836), e ha trasferito alla Regione anche «le funzioni relative al trasporto pubblico locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde) e le funzioni relative alla continuità territoriale» (comma 837).

Il comma 838 ha fissato un "tetto" progressivo agli oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione del nuovo art. 8 dello statuto reg. Sardegna per le annualità 2007 (euro 344.000.000,00), 2008 (euro 371.000.000,00) e 2009 (euro 482.000.000,00), specificando che la nuova compartecipazione della Regione autonoma Sardegna al gettito dei tributi erariali sarebbe entrato a regime dall'anno 2010.

Successivamente all'entrata in vigore del riformato art. 8 dello statuto di autonomia, è sorta una vasta controversia tra la medesima Regione e lo Stato, concernente la relativa attuazione.

In sintesi, il contenzioso ha riguardato i seguenti profili:

a) la mancata esecuzione del riformato art. 8, attraverso la stipula di un accordo relativo alla capacità di spesa regionale nel contesto del Patto di stabilità interno.

Con ricorso per conflitto di attribuzione iscritto al r. confl. enti n. 8 del 2011, la Regione autonoma Sardegna ha censurato la mancata attuazione del suddetto art. 8 per la parte inerente alla riscossione delle maggiori compartecipazioni a fronte dell'avvenuta imposizione del contributo finalizzato al rispetto, in termini macroeconomici, del patto di stabilità.

Il conflitto è stato dichiarato inammissibile in quanto «una lettura corretta della nota della RGS dimostra che lo Stato non ha inteso sottrarsi all'accordo attraverso una controproposta chiusa al successivo confronto con la Regione, che possa intendersi come "imposizione" o presa di posizione in senso preclusivo al raggiungimento di un atto consensuale.

Lo Stato si è mantenuto nell'ambito delle proprie prerogative costituzionali, non eccedendo dai propri poteri in materia di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 118 del 2012).

Con la medesima pronuncia è stato precisato, tuttavia, che l'accordo tra le parti «non potrà che realizzarsi all'interno dello spazio finanziario delimitato, in modo compensativo, dalle maggiori risorse regionali risultanti dalla entrata in vigore dell'art. 8 dello statuto (con decorrenza dal 1° gennaio 2010 per effetto dell'art. 1, comma 838, della legge n. 296 del 2006) e dalla riduzione della spesa conseguente alla applicazione del patto di stabilità 2011 (tabella 1 allegata all'art. 1, comma 131, della legge n. 220 del 2010).

È infatti di palmare evidenza che proprio il principio inderogabile dell'equilibrio in sede preventiva del bilancio di competenza comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata.

Le norme richiamate costituiscono, nel loro complesso, il quadro normativo di riferimento della finanza regionale della Sardegna.

Il combinato delle suddette disposizioni in materia di entrata e spesa compone dunque la disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma»;

b) la possibilità per la Regione di procedere autonomamente all'accertamento delle proprie competenze fiscali e in particolare quelle derivanti dal riformato art. 8.

Per tale finalità è stato emanato l'art. 3, comma 1, della legge reg. 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori di intervento), che autorizzava l'ente a stimare contabilmente le entrate da compartecipazione in modo autonomo, sulla base degli indicatori disponibili relativi ai gettiti tributari.

La sentenza n. 99 del 2012 di questa Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri avverso tale norma, ritenendo che esso, «pur evocando gli articoli 4, 5 e 56 dello statuto, omette di argomentare le ragioni per le quali alla Regione non dovrebbe spettare il potere di quantificare l'ammontare delle compartecipazioni ai tributi erariali, al fine di redigere il bilancio di previsione.

Né si fa menzione dell'articolo 7 dello statuto che, secondo la difesa regionale, garantisce l'autonomia finanziaria e contabile, nell'esercizio della quale, sempre secondo la difesa, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo art. 8 dello statuto, è stata emanata la norma impugnata, per consentire che fosse predisposto il bilancio regionale».

Con la medesima pronuncia si è precisato che «[n]eppure il ricorrente spiega quali norme di attuazione si renderebbero necessarie per dare applicazione al nuovo art. 8 dello statuto, che determina la quota di tributi da trasferire alla Regione in riferimento a ciascuna compartecipazione.

Manca, dunque, da parte del ricorrente una sufficiente motivazione a sostegno dell'asserita necessità che il nuovo art. 8 dello statuto richieda di essere attuato con la procedura di cui all'art. 56»;

c) la mancata liquidazione alla Regione delle maggiori somme derivanti dal rinnovato regime di compartecipazione, se non previa adozione di norme d'attuazione statutaria.

Per detto profilo questa Corte, pur dichiarando inammissibile un conflitto avverso l'inerzia serbata dallo Stato nel liquidare integralmente tutte le somme dovute, ha rivolto un severo monito allo Stato stesso affinché si attivasse con particolare sollecitudine per dare piena esecuzione al novellato art. 8 dello statuto reg. Sardegna.

Infatti, la sentenza n. 95 del 2013 ha dichiarato il conflitto inammissibile perché «[l]a Nota all'origine del conflitto non contiene alcun elemento da cui si possa evincere la volontà dello Stato di negare alla Regione le entrate dovute.

La valenza lesiva della Nota, in assenza di indizi significativi derivanti dal tenore testuale dell'atto, sarebbe desumibile, secondo la Regione, dal contesto e dai comportamenti complessivi dello Stato.

Tuttavia è proprio il contesto, attentamente esaminato, che non consente di leggere l'atto impugnato come segno inequivocabile di un comportamento omissivo concludente, idoneo, in quanto tale, a negare le attribuzioni costituzionali della ricorrente (sentenza n. 276 del 2007)».

Tale pronuncia è stata accompagnata da un forte monito allo Stato: «indubbiamente l'inerzia statale troppo a lungo ha fatto permanere uno stato di incertezza che determina conseguenze negative sulle finanze regionali, alle quali occorre tempestivamente porre rimedio, trasferendo, senza ulteriore indugio, le risorse determinate a norma dello statuto.

Pur prendendo atto, come afferma la ricorrente, che il ritardo accumulato sta determinando una emergenza finanziaria in Sardegna, non si può ritenere, tuttavia, che la Nota impugnata, con la quale si immette nella disponibilità della Regione una quota delle somme rivendicate, rappresenti un atto lesivo delle attribuzioni regionali;

d) l'inclusione di alcune specifiche tipologie di entrata nella clausola residuale di cui alla riformata lettera m) dell'art. 8 dello statuto (che assegna alla Regione i «sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici»);

e) l'imposizione, da parte del legislatore statale, di contributi di finanza pubblica in capo alla Regione autonoma Sardegna, in via unilaterale e nelle more dell'effettiva entrata a regime del nuovo sistema di compartecipazione.

Con riguardo a tale contenzioso questa Corte ha affermato che, nei confronti delle autonomie speciali, oneri nelle forme di generali contributi di finanza pubblica possono essere imposti in via definitiva solo attraverso il metodo pattizio, che deve essere sempre osservato, mentre in via unilaterale lo Stato può anticipare misure di contenimento quando la tempistica anticipata del Documento di economia e finanza (DEF) non consente indugi nella definizione del concorso al rispetto dei vincoli di finanza nazionali ed europei da parte delle autonomie territoriali (in tal senso, sentenze n. 154 del 2017, n. 155 e n. 19 del 2015).

Oltre a quanto precede, è utile rammentare quanto in generale affermato da questa Corte in tema di relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali, vale a dire che i vincoli di finanza pubblica devono comunque consentire l'esercizio dell'autonomia regionale nell'allocatione delle risorse, pur nel rispetto del generale obiettivo di risparmio (sentenza n. 82 del 2007), devono essere limitati nel tempo e, di regola, non sono consentite proroghe, cosicché l'estensione dei contributi di finanza pubblica può intervenire solo attraverso una nuova e integrale valutazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione (sentenza n. 154 del 2017).

Lo Stato può anticipare gli effetti positivi dei contributi di finanza pubblica attraverso i cosiddetti "accantonamenti", che sono – per intrinseca definizione – provvisori e da assoggettare a conguaglio nel momento in cui siano maturate e specificate le condizioni di legge sulla base delle quali sono stati disposti (sentenze n. 188 del 2016 e n. 77 del 2015).

Deve, comunque, sempre essere consentita la possibilità di intraprendere la via pattizia per regolare, anche a esercizio di bilancio inoltrato, le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali (sentenza n. 19 del 2015). Sono consentite, in conformità ai limiti indicati negli statuti e nelle norme di attuazione statutaria, riserve erariali, ovverosia prelievi diretti a valere sulle risorse compartecipate (sentenza n. 241 del 2012).

2.1.– Il Ministero dell'economia e delle finanze e la Regione autonoma Sardegna hanno stipulato, in data 21 luglio 2014, un "accordo in materia di finanza pubblica", con il quale si sono regolati i seguenti elementi del rapporto economico-finanziario tra Stato e Regione: fissazione del livello massimo di spesa regionale per l'anno 2013 (art. 1, comma 1); certificazione del rispetto del patto di stabilità regionale per l'anno 2013 (art. 1, comma 2); determinazione dell'obiettivo programmatico per la finanza regionale per l'anno 2014 (art. 2); determinazione del vincolo di bilancio per la Regione ai sensi dell'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), e corrispondente non applicabilità, per la Regione autonoma Sardegna, delle non compatibili disposizioni di legge in materia di patto di stabilità (art. 3); determinazione del sistema di controllo sulla finanza regionale (monitoraggio, certificazione e relative sanzioni) (art. 4); composizione stragiudiziale del contenzioso in materia di finanza pubblica o, in caso di soluzione giudiziaria, limitazione agli effetti positivi a favore della Regione per un triennio (art. 5); recepimento, da parte della Regione, delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili (art. 6).

Alcune clausole dell'accordo sono state recepite dallo Stato, tramite la loro trasposizione nei commi da 9 a 12 dell'art. 42 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, i quali dispongono: «9.

Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, in applicazione della normativa vigente e dell'Accordo sottoscritto il 21 luglio 2014 fra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione Sardegna, l'obiettivo di patto di stabilità interno della Regione Sardegna, di cui al comma 454 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, è determinato in 2.696 milioni di euro per l'anno 2014. Dall'obiettivo 2014 sono escluse le sole spese

previste dalla normativa statale vigente e le spese per i servizi ferroviari di interesse regionale e locale erogati da Trenitalia s.p.a. 10. A decorrere dall'anno 2015 la Regione Sardegna consegue il pareggio di bilancio come definito dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012.

A decorrere dal 2015 alla Regione Sardegna non si applicano il limite di spesa di cui al comma 454 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e le disposizioni in materia di patto di stabilità interno in contrasto con il pareggio di bilancio di cui al primo periodo. Restano ferme le disposizioni in materia di monitoraggio, certificazione e sanzioni previsti dai commi 460, 461 e 462 dell'articolo 1 della citata legge 24 dicembre 2012, n. 228. 11.

Non si applica alla Regione Sardegna quanto disposto dagli ultimi due periodi del comma 454 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228. 12.

La Regione Sardegna nel 2014 non può impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nel triennio 2011-2013.

Nell'ambito della certificazione di cui al comma 461 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, la regione comunica al Ministero dell'economia e delle finanze il rispetto del predetto limite».

Nel dicembre del 2015, lo Stato e la Regione autonoma Sardegna sono addivenuti a un'ulteriore intesa, denominata «accordo per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del procedimento di attuazione dell'art. 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3».

Con tale intesa le parti hanno specificato alcune componenti delle compartecipazioni erariali di cui all'art. 8 dello statuto e hanno convenuto che «il saldo del maggior gettito spettante alla Regione per gli anni dal 2010 al 2015 in conseguenza dell'adozione del decreto legislativo di attuazione dell'art. 8 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3, rispetto all'importo già attribuito, è erogato alla medesima in 4 annualità costanti a decorrere dall'anno 2016» (art. 3).

Contestualmente, la «commissione paritetica», istituita ai sensi dell'art. 56 dello statuto speciale, ha licenziato il testo delle norme di attuazione del novellato art. 8 del medesimo statuto, recepito dal decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114 (Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma Sardegna - legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali).

Nelle more della stipula dell'accordo la Regione autonoma Sardegna è stata sottoposta a numerosi contributi di finanza pubblica vecchi e nuovi, alcuni dei quali non corredati da espressi limiti temporali di applicazione.

Presentano particolare problematicità, sotto tale profilo, alcune disposizioni per le quali la ricorrente specifica l'elevato importo, estrapolandolo da norme caratterizzate nella legge da una quantificazione complessiva inerente a tutte le autonomie speciali, non analiticamente ripartite.

La ricorrente, senza che sul punto il resistente abbia eccepito alcunché (anzi, nel caso delle somme conseguenti alla sentenza n. 77 del 2015, avvalorando la mancata ripartizione legislativa), richiama in particolare: l'art. 15, comma 22, del d.l. n. 95 del 2012, l'art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012 e l'art. 1, comma 481 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», che hanno determinato per il periodo 2012-2017 contributi di finanza pubblica pari a complessivi euro 475.998.000,00; l'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, che ha determinato per il periodo 2012-2017 contributi di finanza pubblica pari a complessivi euro 1.428.404.000; l'art. 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha determinato per il periodo 2012-2017 contributi di finanza pubblica pari a complessivi euro 903.303.000.

Vi sono poi altri contributi a carico della medesima Regione, previsti dall'art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2013; dall'art. 1, comma 400, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)»; dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015.

3.– Alla luce di quanto precedentemente richiamato, deve essere respinta l’eccezione di carenza di interesse ad agire formulata dall’Avvocatura generale dello Stato in ordine alla pretesa carenza di interesse a impugnare una norma di favore, in quanto latrice di un beneficio finanziario per la Regione autonoma ricorrente.

La prospettazione della Regione autonoma Sardegna, infatti, è ben chiara nell’individuare l’effetto lesivo della norma, che pregiudicherebbe, almeno per l’intero triennio di bilancio, l’adeguamento delle risorse finanziarie spettanti e il conseguente adeguato finanziamento delle funzioni statutariamente assegnate.

L’esiguo contributo, limitato all’esercizio 2019, sarebbe lo strumento tecnico per eludere e dilazionare nel tempo l’accordo complessivo sui saldi, in ordine al quale la Regione autonoma Sardegna rivendica crediti di ben più ampia consistenza.

L’assunto della ricorrente non costituisce l’unica possibile interpretazione della norma impugnata, ma non è certamente implausibile.

La giurisprudenza costituzionale ritiene ammissibile tale prospettazione «poiché, nel giudizio in via principale, devono essere esaminate anche le lesioni in ipotesi derivanti da accezioni polisense delle disposizioni impugnate» (sentenza n. 270 del 2017).

L’eccezione sollevata dall’Avvocatura generale dello Stato, circa una presunta carenza di interesse alla proposizione del ricorso, va dunque rigettata, perché, nel caso di specie, deve escludersi una valutazione d’implausibilità prima facie della lettura offerta dalla ricorrente.

Sempre in via preliminare, va esaminata l’ammissibilità delle censure prospettate con riguardo all’art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità.

La giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che nei giudizi in via principale le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione dei parametri riguardanti il riparto di competenze tra esse e lo Stato e possono evocare altri soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni costituzionalmente garantite (ex multis, sentenze n. 13 del 2017 e n. 29 del 2016). Nella specie le censure proposte sono adeguatamente motivate per dimostrare la ridondanza dei profili di irragionevolezza e sproporzione sull’autonomia organizzativa e di spesa della Regione autonoma Sardegna.

Tuttavia, l’ammissibilità delle questioni promosse dalla Regione e il relativo petitum devono essere circoscritti alle statuizioni della norma contestata, non potendosi estendere alle pretese lesioni o menomazioni di specifiche attribuzioni regionali ascrivibili all’attuazione di norme diverse o a comportamenti omissivi dello Stato.

Tali doglianze potrebbero essere, semmai, ove ne ricorrano i presupposti, oggetto di un conflitto di attribuzioni, non di un ricorso in via principale, come nel caso di specie.

4.– Tanto premesso, le questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione autonoma Sardegna sono fondate, nei limiti e nei termini successivamente specificati, in riferimento agli artt. 3, 5 e 116 Cost. nonché 7 e 8 dello statuto speciale.

Come già precisato, il petitum del presente giudizio deve essere circoscritto alle statuizioni della norma impugnata senza estendersi a pretese lesioni o menomazioni di specifiche attribuzioni regionali – pure adombrate nel ricorso della Regione autonoma Sardegna – ascrivibili alle modalità attuative di altre norme o a comportamenti omissivi dello Stato.

Secondo tale criterio di scrutinio, le doglianze da prendere in considerazione risultano delimitate all’evidente incoerenza tra la finalità della norma e le risorse stanziare per il triennio 2018-2020, alla mancata perequazione delle criticità insulari, al mancato stanziamento delle somme necessarie all’attuazione della sentenza n. 77 del 2015 di questa Corte.

4.1.– Sotto gli esposti profili è indubbio che la norma impugnata leda le competenze regionali, poiché sottrae alla programmazione triennale della stessa Regione autonoma una cospicua quantità di risorse ben superiore alla somma di euro 15.000.000,00, che – per di più – è riferita al solo esercizio 2019.

Che si tratti di una quantità di risorse incongruente con il fisiologico finanziamento delle funzioni regionali si evince da diversi e concordanti elementi:

a) la lunga vicenda del contenzioso che non è mai stata definita secondo i canoni che questa Corte aveva individuato fin dal suo insorgere (già con la sentenza n. 118 del 2012 precedentemente richiamata);

b) la mancata ridefinizione delle relazioni tra Stato e Regione autonoma Sardegna secondo i criteri fissati dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009;

c) il permanere di contributi e accantonamenti risalenti a pregressi esercizi finanziari automaticamente riproposti senza passare attraverso l'autonoma istruttoria che dovrebbe corredare ciascuna manovra di finanza pubblica, quando alle autonomie territoriali venga richiesto di concorrere alla sostenibilità del debito nazionale e al rispetto dei vincoli di finanza pubblica (sentenza n. 154 del 2017);

d) le stesse ammissioni dell'Avvocatura generale dello Stato in ordine alla mancata attuazione – a oltre tre anni dalla sua pubblicazione – della sentenza n. 77 del 2015 in tema di accantonamenti a carico degli enti territoriali.

4.1.1.– Circa la lunga vicenda della vertenza entrate, è sintomatico che nel negoziato tra le parti non siano mai state dedotte le componenti dell'entrata e della spesa necessarie per quantificare in modo ragionevole e proporzionato la dimensione del bilancio regionale necessaria per il corretto esercizio delle competenze della Regione autonoma Sardegna.

Ciò in contrasto con la stessa sentenza n. 118 del 2012, ove si è precisato che l'accordo tra le parti «non potrà che realizzarsi all'interno dello spazio finanziario delimitato, in modo compensativo, dalle maggiori risorse regionali risultanti dalla entrata in vigore dell'art. 8 dello statuto (con decorrenza dal 1° gennaio 2010 per effetto dell'art. 1, comma 838, della legge n. 296 del 2006) e dalla riduzione della spesa conseguente alla applicazione del patto di stabilità 2011 (tabella 1 allegata all'art. 1, comma 131, della legge n. 220 del 2010).

È infatti di palmare evidenza che proprio il principio inderogabile dell'equilibrio in sede preventiva del bilancio di competenza comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata.

Le norme richiamate costituiscono, nel loro complesso, il quadro normativo di riferimento della finanza regionale della Sardegna.

Il combinato delle suddette disposizioni in materia di entrata e spesa compone dunque la disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma». Principi, questi ultimi, successivamente più volte ribaditi (ex multis, sentenze n. 154 del 2017, n. 188 del 2016 e n. 19 del 2015).

È evidente che – proprio in ragione della necessaria proporzione tra risorse e funzioni – le rilevanti modifiche alla parte finanziaria dello statuto speciale intervenute nel 2006, la mancata attuazione dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, la lunga crisi finanziaria che ha colpito l'economia nazionale (e, fra le emergenze con più alta intensità, proprio quella della Regione autonoma Sardegna, come evidenziato dai dati riportati dalla ricorrente), lo stillicidio di norme che, a vario titolo (contributi, accantonamenti, riserve, eccetera), hanno inciso sulle entrate regionali, dovevano essere adeguatamente ponderati nel complesso dell'economia del bilancio regionale, per verificare se il coacervo delle molteplici statuizioni legislative consentisse, di anno in anno, un adeguato finanziamento delle funzioni assegnate.

Se, infatti, possono essere adottate, senza violare la Costituzione, riduzioni delle risorse spettanti alle Regioni, il limite intrinseco di tale processo riduttivo è l'impossibilità di svolgere correttamente le funzioni e «ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far

corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro.

Più in generale, la giurisprudenza di questa Corte ha ammesso che la legge dello Stato possa, nell'ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché appunto non tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (cfr. sentenze n. 307 del 1983, n.123 del 1992 e n. 370 del 1993)» (sentenza n. 138 del 1999).

È stato affermato da questa Corte (sentenza n. 154 del 2017) che la proporzionalità e la conseguente conformità a Costituzione dei prelievi a carico delle autonomie territoriali sono strettamente dipendenti dal sincronico raffronto con le singole manovre di finanza pubblica che li dispongono, dovendosi evitare – come avvenuto nel caso in esame – il consolidamento automatico di contributi e accantonamenti assunti in contesti economici inerenti a pregressi esercizi.

4.1.2.– In relazione alla mancata ridefinizione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Sardegna secondo i canoni fissati dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, va sottolineato come, a quasi dieci anni dall'emanazione di tale legge, il problema dell'insularità non sia mai stato preso in considerazione ai fini di ponderare complessivamente le componenti di entrata e di spesa dell'autonomia territoriale ricorrente.

Eppure lo schema di revisione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Sardegna previsto dall'art. 27 detta – come appresso più analiticamente specificato – criteri sufficientemente chiari per risolvere questioni a tutt'oggi ancora non definite.

4.1.3.– Per quel che riguarda, infine, la restituzione degli accantonamenti in conformità alle statuizioni della sentenza n. 77 del 2015, è biasimevole che detta sentenza non sia stata a oggi attuata.

Tale pronuncia aveva fornito una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, interpretazione assolutamente incompatibile con il consolidamento negli esercizi successivi di tali accantonamenti.

Quanto alla natura degli accantonamenti questa Corte aveva avuto modo di precisare, proprio con tale pronuncia, che «per mezzo dell'accantonamento poste attive che permangono nella titolarità della Regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (sentenza n. 23 del 2014), sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese.

Una volta chiarito che il contributo imposto a tal fine alle ricorrenti è legittimo, si deve concludere che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene.

Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale.

Naturalmente non è questa una situazione che si possa protrarre senza limite, perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in appropriazione».

La connaturata provvisorietà temporale e quantitativa è stata poi ulteriormente chiarita: «in sostanza, l'accantonamento ha natura intrinsecamente provvisoria e la sua utilizzazione si giustifica solo con riguardo a quelle situazioni che per obiettive difficoltà non possono essere definite contestualmente alla redazione dei bilanci di previsione.

Esso si differenzia dall'istituto del contributo delle autonomie speciali – come definito nella sentenza n. 19 del 2015 – per il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità, previsti dagli ordinamenti nazionale e comunitario, proprio per il carattere di necessaria temporaneità strettamente

correlato a situazioni di innovazione normativa che presentano una complessità analitica obiettiva e non si prestano a definizioni istantanee finanziariamente univoche» (sentenza n. 188 del 2016).

4.1.3.1.– Non può quindi essere accolta l’argomentazione del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui la mancata attuazione della sentenza n. 77 del 2015 dipenderebbe dall’“effetto dirompente” di tale attuazione e dal coinvolgimento indistinto di tutte le autonomie speciali nella manovra inerente agli accantonamenti, oggetto di interpretazione adeguatrice da parte della giurisprudenza di questa Corte.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri l’attuazione della sentenza n. 77 del 2015 dovrebbe essere assicurata nel rispetto dell’art. 81 Cost. e dei saldi di finanza pubblica.

L’argomentazione è inconferente, sia in relazione all’ampio arco temporale trascorso dalla data della pronuncia, sia con riguardo al principio dell’equilibrio tendenziale che deve ispirare la disciplina e la gestione del bilancio pubblico.

È ben vero che tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere – secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – all’equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale, ma questa Corte ha già chiarito (sentenze n. 101 del 2018 e 247 del 2017) che l’art. 97, primo comma, Cost., nella vigente formulazione, si compone di due precetti ben distinti: quello contenuto nel primo periodo riguarda l’equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata, mentre quello del secondo periodo riguarda l’equilibrio complessivo di quest’ultima, in quanto finalizzato ad assicurare la sostenibilità del debito nazionale. È evidente che l’equilibrio complessivo deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato.

In sostanza, l’equilibrio complessivo – a meno di non voler pregiudicare con una sproporzionata compressione l’autonomia di un singolo ente territoriale – deve essere congruente e coordinato con l’equilibrio della singola componente aggregata se non si vuole compromettere la programmazione e la scansione pluriennale dei particolari obiettivi che compongono la politica della Regione.

È stato in proposito precisato che «il principio della copertura consiste nell’assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l’intero arco di realizzazione degli interventi» (sentenza n. 101 del 2018).

E quindi il superiore interesse alla realizzazione dell’equilibrio della finanza pubblica allargata trova il suo limite nella correlata esigenza di sana gestione finanziaria dell’ente che vi è soggetto e – con riguardo alle autonomie territoriali, categoria di appartenenza della ricorrente – nell’esigenza di garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate.

Questa Corte ha più volte messo in luce la peculiarità del diritto del bilancio, il quale regola una materia dinamica, in continuo divenire, ancor più accentuato dalle rapide trasformazioni dell’economia globalizzata, e ha quindi adeguato il proprio sindacato sulle leggi finanziarie a tale incompressibile scenario, in particolare elaborando il principio dell’equilibrio tendenziale o dinamico, inteso come indefessa prospettiva di adeguamento della “bilancia finanziaria” verso un punto di armonica simmetria tra entrate e spese.

Armonica simmetria che deve essere perseguita sia in sede legislativa, sia in sede amministrativa, secondo i canoni del nostro ordinamento.

Per questo è stato già affermato il principio, secondo cui gli oneri conseguenti alle pronunzie di incostituzionalità adottate in subiecta materia possono essere traslati su esercizi successivi laddove quello in corso non consenta proficue rimodulazioni conformi all’art. 81 Cost. e agli altri precetti costituzionali di ordine finanziario (sentenze n. 188 del 2016 e n. 155 del 2015).

E tuttavia le diacroniche rimodulazioni derivanti dalle pronunzie di questa Corte non possono essere rinviate ad libitum, ma devono essere adottate tempestivamente e comunque entro la prima manovra di finanza pubblica utile, perché altrimenti gli interessi costituzionalmente tutelati rimarrebbero nella sostanza privi di garanzia.

Siffatte pronunzie, adottate nella materia finanziaria, ingenerano nei soggetti destinatari un obbligo a ottemperare che non contrasta con la naturale ampia discrezionalità in sede legislativa nel determinare le politiche finanziarie, ma la circoscrive parzialmente entro il limite della doverosa conformazione alle statuizioni del giudice costituzionale.

Così, ad esempio, in presenza di un difetto di copertura di spese obbligatorie accertato in sede di giudizio costituzionale, è stato statuito che la doverosità dell'adozione di appropriate misure da parte della Regione – pur rimanendo ferma la discrezionalità della stessa nell'adozione della propria programmazione economico-finanziaria – viene a costituire un limite nella determinazione delle politiche di bilancio di futuri esercizi, circoscrivendone la portata attraverso il «rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili» (sentenza n. 266 del 2013) per coprire le spese derivanti dalle pronunce del giudice costituzionale (in tal senso anche sentenze n. 188 del 2016 e n. 250 del 2013).

È proprio il meccanismo della “priorità di intervento finanziario” a connotare il principio dell'equilibrio dinamico come giusto temperamento, nella materia finanziaria, tra i precetti dell'art. 81 Cost., la salvaguardia della discrezionalità legislativa e l'effettività dei vincoli costituzionali.

4.2.– La norma impugnata è costituzionalmente illegittima anche sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza per incoerenza rispetto alla finalità perseguita, poiché l'esigua consistenza dello stanziamento da essa previsto entra in patente contraddizione con l'obiettivo, sostenuto dal resistente, di «definire i complessivi rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna che tenga conto delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità».

Relativamente a tale profilo, va ricordato che questa Corte ha desunto dall'art. 3 Cost. un canone di razionalità della legge svincolato da una normativa di raffronto, essendo sufficiente un sindacato di conformità a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica (sentenza n. 87 del 2012).

Il principio di ragionevolezza «è dunque lesa quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come “contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata” (sentenza n. 416 del 2000).

In questi casi il giudizio di ragionevolezza consiste in un “apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la ‘causa’ normativa che la deve assistere” (sentenze n. 89 del 1996 e n. 245 del 2007)» (sentenza n. 86 del 2017).

E non v'è dubbio, con riguardo al caso di specie, che la misura dello stanziamento di euro 15.000.000,00 risulta contraddittoria, proprio sotto il profilo della coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, rispetto ai lunghi tempi dell'irrisolta vertenza e alla dimensione finanziaria degli obiettivi richiamati dalla norma, ovvero assicurare una sistemazione provvisoria alla «definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Sardegna».

Detta definizione, con riguardo alle componenti espressamente citate (attuazione della sentenza n. 77 del 2015; riequilibrio delle nuove funzioni assegnate e le nuove entrate tributarie attribuite con la novella “decostituzionalizzata” del 2006), risulta finalisticamente e logicamente incoerente.

4.3.– Nei limiti consentiti dalla natura del ricorso, che – come già precisato – circoscrivono il *petitum* sulla base dei vizi costituzionali della norma impugnata, occorre ora precisare gli effetti della presente pronuncia al fine di evitare che nel triennio di riferimento il necessario concorso della Regione autonoma Sardegna agli obiettivi di finanza pubblica comprima, oltre la misura consentita, l'autonomia finanziaria della stessa.

Tale obiettivo deve essere raggiunto attraverso una diversa modulazione dei flussi finanziari tra lo Stato e la Regione che tenga conto, nella sostanza e non solo nella formale petizione di principio, dell'esigenza attuativa della sentenza n. 77 del 2015, del ritardo dello sviluppo economico

dovuto all'insularità e dell'evoluzione – previsti già dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 – dei «complessivi rapporti finanziari tra Stato e Regione».

Fermo restando l'istituto dell'accordo come principale strumento attuativo del principio di leale collaborazione tra Stato e autonomia speciale nella materia finanziaria e – conseguentemente – impregiudicata la possibilità che la trattativa tra Stato e Regione autonoma Sardegna possa riprendere con immediato esito costituzionalmente conforme, deve essere comunque assicurato per il triennio 2018-2020 un tempestivo, ragionevole e proporzionato contributo dello Stato, che anticipi, nel corso dell'esercizio 2019, gli effetti dell'accordo in itinere nel caso in cui quest'ultimo non venga stipulato con analoga tempestività.

Nella determinazione di tale concorso gli elementi da sottoporre a ragionevole e proporzionata ponderazione – al fine di concretizzare il principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali, conciliando le istanze di politica economica generale con la struttura regionalista del nostro ordinamento – sono ricavabili direttamente dalla vigente legislazione e dalla giurisprudenza di questa Corte.

Essi possono essere così sinteticamente riassunti.

Partendo dall'andamento storico delle entrate e delle spese della Regione, antecedente alla entrata in vigore della legge n. 42 del 2009, la rimodulazione deve tener conto:

- a) della «dimensione della finanza» della Regione Sardegna «rispetto alla finanza pubblica complessiva» (art. 27 della legge n. 42 del 2009);
- b) delle «funzioni effettivamente esercitate e dei relativi oneri» (art. 27 della legge n. 42 del 2009);
- c) degli «svantaggi strutturali permanenti, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite» (art. 27 della legge n. 42 del 2009);
- d) del valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici regionali nel medesimo arco temporale (coerentemente con l'art. 97, primo comma, secondo periodo, Cost.);
- e) del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost. e art. 27 della legge n. 42 del 2009);
- f) del principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico per quel che riguarda la tempestiva copertura del contributo afferente agli esercizi 2019 e 2020 e a quella ex post dell'esercizio 2018 (ex multis, sentenze n. 10 del 2016, n. 155 del 2015 e n. 10 del 2015).

Detto processo di rimodulazione deve essere ispirato alla chiarezza e trasparenza dei meccanismi adottati per realizzare l'intervento riequilibratore (sentenza n. 61 del 2018).

5.– Se dalla fattispecie in esame emergono in modo incontrovertibile, sulla base degli elementi precedentemente menzionati, i vizi di costituzionalità della norma impugnata, nondimeno – al fine di evitare il ripetersi di vertenze così lunghe e complesse in grado di minare sia l'equilibrio macroeconomico della finanza pubblica allargata, sia quello del singolo ente territoriale che vi partecipa – è necessario ribadire, per entrambe le parti – e più in generale per il regime delle relazioni finanziarie tra gli enti del settore pubblico allargato –, la necessità di trasparenza dei rispettivi bilanci, ove la dimensione finanziaria del contendere deve essere rappresentata in modo intelligibile attraverso il rispetto di quelle che la direttiva europea 2011/85/UE dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, attuata dall'Italia con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54 (Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), denomina «regole di bilancio numeriche». In proposito è stato già affermato che «nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie

afferenti alle relazioni tra enti pubblici [...] debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo» (sentenza n. 252 del 2015).

6.– Nei termini precedentemente fissati, le questioni di legittimità costituzionale devono essere accolte in riferimento agli artt. 3, sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, 5 e 116 Cost., nonché agli artt. 7 e 8 dello statuto reg. Sardegna e al principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata deve essere conseguentemente dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede, nel triennio 2018-2020, adeguate risorse per consentire alla Regione autonoma Sardegna una fisiologica programmazione nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica.

Rimangono assorbite le ulteriori censure proposte dalla Regione ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 851, 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), nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more della definizione dell'accordo di finanza pubblica, non riconosce alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse, determinate secondo i criteri di cui in motivazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 gennaio 2019.

Sentenza: 5 dicembre 2018, n. 7/2019

Materia: Caccia

Parametri invocati: artt. 102, primo comma, e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte

Oggetto: art. 39, comma 1, della legge della Regione Piemonte 22 dicembre 2015, n. 26 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2015), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2016, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)»

Esito: non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, della legge reg. Piemonte 26/2015 e dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte 27/2016

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, della legge della Regione Piemonte 22 dicembre 2015, n. 26 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2015), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2016, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)», per violazione degli artt. 102, primo comma, e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione al considerando n. 32 della decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, e agli artt. 114 e 193 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

Le disposizioni denunciate vietano la caccia ad alcune specie di animali che sono, invece, considerate cacciabili dall'art. 18, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

In particolare, la prima norma censurata aggiunge la lettera f-ter) all'art. 40, comma 4, della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012), il quale conseguentemente dispone che «oltre a quanto previsto dalla legge 157/1992 è vietato: [...] f-ter) abbattere, catturare o cacciare le specie pernice bianca (*Lagopus mutus*), allodola (*Alauda arvensis*) e lepre variabile (*Lepus timidus*)».

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016, aggiungendo la lettera f-quater) all'art. 40, comma 4, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2012, prevede il divieto di abbattere o catturare ulteriori specie di uccelli, quali, nello specifico: «fischione (*Anas penelope*), canapiglia (*Anas strepera*), mestolone (*Anas clypeata*), codone (*Anas acuta*), marzaiola (*Anas querquedula*), folaga (*Fulica atra*), porciglione (*Rallus aquaticus*), frullino (*Lymnocyptes minimum*), pavoncella (*Vanellus vanellus*), moretta (*Aythya fuligula*), moriglione (*Aythya ferina*), combattente (*Philomachus pugnax*), merlo (*Turdus merula*)».

Le norme censurate innanzitutto invaderebbero, ad avviso del rimettente, la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» perché introducono il divieto di abbattere, catturare o cacciare alcune specie di animali che sono, invece, considerate cacciabili dall'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992.

Tale ultima disposizione, infatti, nel dettare regole minime uniformi di tutela del bene ambiente, concernenti l'individuazione tanto delle specie cacciabili quanto di quelle non cacciabili, precluderebbe alle Regioni, in assenza di una diversa norma che a tanto le autorizzi, finanche di introdurre una disciplina più restrittiva in materia.

In altri termini, secondo l'assunto del giudice a quo, le Regioni potrebbero esclusivamente modificare i periodi di caccia e predisporre il calendario venatorio, mentre sarebbe loro inibito disciplinare in modo più restrittivo, rispetto a quanto previsto dalla normativa statale, le specie che possono essere oggetto di prelievo.

Sotto altro profilo, le norme denunciate si porrebbero in contrasto con l'art. 18, commi 2 e 4, della legge n. 157 del 1992, e quindi violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché non rispetterebbero il principio, enunciato dalla Corte nella sentenza n. 20 del 2012, secondo cui il calendario venatorio deve necessariamente assumere la forma dell'atto amministrativo, non essendo consentito alle Regioni adottarlo con legge; principio che troverebbe, del resto, conferma anche nella previsione normativa (contenuta nel secondo periodo del comma 3 del medesimo art. 18) che, al livello statale, riconosce la possibilità di modificare l'elenco delle specie cacciabili a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Quanto al primo profilo della censura, la Corte ritiene l'argomentazione del giudice rimettente non condivisibile.

Come puntualmente rilevato dalla giurisprudenza della Corte, infatti, «[già prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore (sentenza n. 356 del 1994), configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sentenza n. 67 del 1992).

La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standards minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenza n. 536 del 2002).

Dalla nuova collocazione costituzionale della materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», pertanto, non discende, come invece sostenuto nell'argomentazione del giudice rimettente, un vincolo capace di imporsi in ogni caso all'autonomia delle Regioni, anche a prescindere dalla presenza di competenze regionali incise dalla disciplina statale.

Il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene, infatti, salva la facoltà di queste di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata.

Da ciò consegue che, se da un lato i precipi livelli di protezione fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema «non sono derogabili in peius dalla legislazione regionale (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017)», dall'altro quest'ultima ben può, invece, intervenire su tale disciplina «innalzando il livello della tutela» (sentenza n. 174 del 2017) nell'esercizio delle proprie competenze.

Ed è proprio in tale ottica, d'altronde, che la Corte ha disatteso la censura avente ad oggetto una legge della Provincia autonoma di Bolzano nella parte in cui, per alcune specie di animali, aveva modificato il periodo del prelievo venatorio, restringendolo rispetto a quanto previsto dall'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992 (sentenza n. 278 del 2012).

I medesimi principi sono stati affermati dalla giurisprudenza costituzionale, peraltro già prima della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, non solo su un piano generale ma anche con riguardo all'oggetto precipuo del presente giudizio, ovvero rispetto a norme regionali che attenevano specificamente alla individuazione delle specie cacciabili (sent. nn. 577/1990, 277/2003, 233 del 2010, 139/2017).

Si è pertanto formato un orientamento consolidato secondo cui anche la normativa regionale in tema di specie cacciabili è abilitata a derogare alla disciplina statale in materia di tutela

dell'ambiente e dell'ecosistema, purché, ove quest'ultima esprima regole minime ed uniformi di tutela, ne innalzi il livello di tutela.

Quanto al secondo aspetto, dianzi evidenziato, della censura in esame, va precisato che, se è fuor di dubbio che la Corte ha enunciato il principio per cui il calendario venatorio deve necessariamente essere adottato con atto amministrativo, nondimeno è altrettanto evidente che le norme denunciate lo hanno pienamente rispettato: queste, infatti, non hanno approvato, né la prima né la seconda, alcun calendario venatorio, bensì hanno introdotto, in via generale e astratta, un divieto di caccia per determinate specie, prescindendo da una specifica stagione venatoria.

Esse, pertanto, hanno solo stabilito un precetto normativo suscettibile di ripetuta applicazione nel tempo, privo del contenuto tipico del calendario venatorio, nonché dei relativi effetti temporanei e contingenti.

Ne è ulteriore riprova il fatto che nella dinamica complessiva della fattispecie qui in considerazione sono intervenute ben tre deliberazioni della Giunta regionale di approvazione dei calendari venatori: la delibera 11 aprile 2016, n. 21-3140, con cui la Regione Piemonte ha approvato il calendario venatorio per la stagione 2016-2017 e che è stata oggetto di impugnativa dinnanzi al giudice a quo; la delibera 4 agosto 2016, n. 97-3835, con cui, come riferisce lo stesso rimettente, la Regione ha dato ottemperanza alla pronuncia cautelare; la delibera 9 gennaio 2017, n. 10-4551, con cui è stato adottato un nuovo calendario venatorio in conformità alle previsioni, nel frattempo intervenute, dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016.

È, quindi, evidente che i calendari venatori sono stati approvati con atti amministrativi, senza che il potere legislativo esercitato dalla Regione sia in alcun modo ascrivibile alla disciplina di cui all'art. 18, commi 2 e 4, della legge n. 157 del 1992, su cui, invece, si è incentrata questa Corte con la sentenza n. 20 del 2012 (poi confermata dalla successiva giurisprudenza: ex plurimis, sentenze n. 90 del 2013 e n. 310 del 2012) evocata dal rimettente.

Le medesime ragioni sopra esposte, infine, conducono a ritenere privo di pregio l'argomento, addotto dal rimettente sotto il profilo in esame, basato sull'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992, il quale, nel secondo periodo, prevede che le variazioni all'elenco delle specie cacciabili di cui al precedente comma 1 sono disposte, sentito l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Una volta riconosciuto che le norme legislative censurate hanno determinato l'effetto di incrementare la tutela minima ascrivibile alla potestà legislativa statale, si deve ritenere che, in quest'ambito di maggiore protezione faunistica, del tutto legittimamente si sia esplicitata la potestà legislativa residuale in materia di caccia.

Alla luce delle considerazioni fin qui esposte, le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s) sono ritenute infondate dalla Corte.

Caccia – Divieto di cacciare determinate specie di animali. - Legge della Regione Piemonte 22 dicembre 2015, n. 26 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2015), art. 39, comma 1, e legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2016, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)», art. 1, comma 1. - (T-190007) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.4 del 23-1-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, della legge della Regione Piemonte 22 dicembre 2015, n. 26 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2015), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2016, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, seconda sezione, nel

procedimento vertente tra la Federazione Italiana della Caccia e altri e la Regione Piemonte e altri, con ordinanza del 23 novembre 2017, iscritta al n. 29 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione della Federazione Italiana della Caccia e altri, della Regione Piemonte e della Lega per l'Abolizione della Caccia e altri, nonché l'atto di intervento dell'Associazione Nazionale Libera Caccia con sede in Roma;

udito nella udienza pubblica del 4 dicembre 2018 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Antonella Anselmo per l'Associazione Nazionale Libera Caccia, Paolo Scaparone per la Federazione Italiana della Caccia e altri, Giulietta Magliona per la Regione Piemonte e Francesco Mainetti per la Lega per l'Abolizione della Caccia e altri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, della legge della Regione Piemonte 22 dicembre 2015, n. 26 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2015), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2016, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)», per violazione degli artt. 102, primo comma, e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione al considerando n. 32 della decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, e agli artt. 114 e 193 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

Le disposizioni denunciate vietano la caccia ad alcune specie di animali che sono, invece, considerate cacciabili dall'art. 18, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

In particolare, la prima norma censurata aggiunge la lettera f-ter) all'art. 40, comma 4, della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012), il quale conseguentemente dispone che «oltre a quanto previsto dalla legge 157/1992 è vietato: [...] f-ter) abbattere, catturare o cacciare le specie pernice bianca (*Lagopus mutus*), allodola (*Alauda arvensis*) e lepre variabile (*Lepus timidus*)».

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016, aggiungendo la lettera f-quater) all'art. 40, comma 4, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2012, prevede il divieto di abbattere o catturare ulteriori specie di uccelli, quali, nello specifico: «fischione (*Anas penelope*), canapiglia (*Anas strepera*), mestolone (*Anas clypeata*), codone (*Anas acuta*), marzaiola (*Anas querquedula*), folaga (*Fulica atra*), porciglione (*Rallus aquaticus*), frullino (*Lymnocyptes minimum*), pavoncella (*Vanellus vanellus*), moretta (*Aythya fuligula*), moriglione (*Aythya ferina*), combattente (*Philomachus pugnax*), merlo (*Turdus merula*)».

2.– Prima di esaminare nel merito le questioni sollevate, deve essere anzitutto confermata la dichiarazione d'inammissibilità dell'intervento spiegato dall'Associazione nazionale libera caccia (ANLC) con sede in Roma, per le ragioni esposte nell'ordinanza letta nel corso dell'udienza pubblica e allegata alla presente sentenza.

3.– Occorre, inoltre, in limine osservare che, dopo la pronuncia dell’ordinanza di rimessione del TAR, la legge della Regione Piemonte 19 giugno 2018, n. 5 (Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria), da un lato, all’art. 29, comma 1, ha abrogato l’art. 40 della legge reg. Piemonte n. 5 del 2012; dall’altro, all’art. 2, comma 5, ha riprodotto il divieto di prelievo venatorio per tutte le specie oggetto delle norme censurate, eccetto che per la moretta (*Aythya fuligula*).

Il citato *ius superveniens* non influisce, in ogni caso, sul presente giudizio, dal momento che il TAR è chiamato a giudicare sulla richiesta di annullamento di due atti della Giunta regionale che hanno regolato l’attività venatoria per la stagione 2016-2017, nel corso della quale erano in vigore le norme censurate, sicché queste hanno trovato attuazione.

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, d’altronde, la legittimità di un atto amministrativo deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione (*ex plurimis*, ordinanza n. 76 del 2018).

Conseguentemente – poiché è palese che nel processo principale le norme censurate devono trovare applicazione e non viene in rilievo lo *ius novum* – sono insussistenti i presupposti per la restituzione degli atti al giudice a quo al fine di un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

4.– Tanto chiarito, deve essere preliminarmente precisato, al fine di delimitare il *thema decidendum* dell’odierno scrutinio, che l’evocazione, da parte della difesa delle parti private, dell’art. 3 Cost. e della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, nonché la prospettazione del possibile contrasto delle norme oggetto del presente giudizio con l’art. 3-quinquies, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e con l’art. 1, comma 1-bis, della legge n. 157 del 1992 si traducono in questioni non sollevate dal giudice rimettente.

Esse sono, di conseguenza, inammissibili.

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, infatti, l’oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nell’ordinanza di rimessione, sicché non possono essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia eccepiti, ma non fatti propri dal giudice a quo, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto della stessa ordinanza (*ex plurimis*, sentenza n. 194 del 2018).

5.– La Regione Piemonte ha sollevato eccezione d’inammissibilità assumendo l’oscurità e la contraddittorietà della motivazione della censura relativa all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Non si comprenderebbe, infatti, se il rimettente reputi che alle Regioni sia in ogni caso vietato adottare provvedimenti derogatori rispetto alla disciplina statale oppure se esse possano soltanto, in sede di approvazione del calendario venatorio e previo parere dell’ISPRA, modificare i periodi di prelievo delle specie cacciabili.

Per altro verso, il giudice a quo sembrerebbe ritenere, prima, che le Regioni non possano impedire la caccia ad alcune specie neppure con il calendario venatorio; poi, contraddittoriamente, che tale calendario rappresenti l’unica modalità che assicura una flessibilità della disciplina della materia, circoscritta tuttavia ai soli limiti temporali del prelievo.

5.1.– L’eccezione non può trovare accoglimento.

Quanto al primo aspetto dianzi evidenziato, va, infatti, osservato che da una lettura complessiva dell’ordinanza di rimessione emerge con sufficiente chiarezza che il TAR Piemonte sostiene, da un canto, che alla legislazione regionale sarebbe inibita, in assenza di un’espressa norma dello Stato che la contempri, la possibilità di derogare alle previsioni della legislazione statale afferenti alle specie cacciabili; d’altro canto, in evidente rapporto di subordinazione logica

rispetto a quanto appena detto, che in ogni caso l'adozione del calendario venatorio non può avvenire con legge-provvedimento bensì necessariamente con atto amministrativo.

Non è, del resto, di per sé contraddittorio, essendo anzi coerente, ritenere che le Regioni non possano impedire il prelievo di alcune specie nemmeno attraverso il calendario venatorio e, poi, assumere che con questo si potrebbero introdurre deroghe alla disciplina statale, ma solo limitatamente ai periodi di esercizio della caccia.

6.– Nel merito, le norme censurate innanzitutto invaderebbero, ad avviso del rimettente, la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» perché introducono il divieto di abbattere, catturare o cacciare alcune specie di animali che sono, invece, considerate cacciabili dall'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992.

Tale ultima disposizione, infatti, nel dettare regole minime uniformi di tutela del bene ambiente, concernenti l'individuazione tanto delle specie cacciabili quanto di quelle non cacciabili, precluderebbe alle Regioni, in assenza di una diversa norma che a tanto le autorizzi, finanche di introdurre una disciplina più restrittiva in materia.

In altri termini, secondo l'assunto del giudice a quo, le Regioni potrebbero esclusivamente modificare i periodi di caccia e predisporre il calendario venatorio, mentre sarebbe loro inibito disciplinare in modo più restrittivo, rispetto a quanto previsto dalla normativa statale, le specie che possono essere oggetto di prelievo.

6.1.– Sotto altro profilo, le norme denunciate si porrebbero in contrasto con l'art. 18, commi 2 e 4, della legge n. 157 del 1992, e quindi violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché non rispetterebbero il principio, enunciato da questa Corte nella sentenza n. 20 del 2012, secondo cui il calendario venatorio deve necessariamente assumere la forma dell'atto amministrativo, non essendo consentito alle Regioni adottarlo con legge; principio che troverebbe, del resto, conferma anche nella previsione normativa (contenuta nel secondo periodo del comma 3 del medesimo art. 18) che, al livello statale, riconosce la possibilità di modificare l'elenco delle specie cacciabili a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

6.2.– Quanto al primo profilo della censura, va rilevato che esso in buona sostanza si fonda sull'assunto in base al quale – poiché la materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», a seguito della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, è stata assegnata espressamente alla competenza esclusiva statale – la legge n. 157 del 1992 avrebbe perso la natura di «legge quadro» o di «legge di principi» e sarebbe divenuta una «legge a contenuto strettamente ambientale», che definisce un «rigido quadro normativo statale» e non tollera più alcuna forma di intervento derogatorio legislativo regionale.

6.2.1.– Tale argomentazione non è condivisibile.

Come puntualmente rilevato dalla giurisprudenza di questa Corte, infatti, «[g]ià prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore (sentenza n. 356 del 1994), configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sentenza n. 67 del 1992). La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standards minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenza n. 536 del 2002).

Dalla nuova collocazione costituzionale della materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», pertanto, non discende, come invece sostenuto nell'argomentazione del giudice rimettente, un vincolo capace di imporsi in ogni caso all'autonomia delle Regioni, anche a

prescindere dalla presenza di competenze regionali incise dalla disciplina statale. Il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene, infatti, salva la facoltà di queste di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata.

6.2.2.– Ciò vale in particolar modo in relazione alla disciplina in esame: come noto, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la mancata indicazione della materia «caccia» nel novellato art. 117 Cost. – in precedenza, invece, espressamente annoverata tra le materie rimesse alla potestà legislativa concorrente – determina la sua certa riconduzione alla competenza residuale regionale.

Difatti, tra le materie in astratto riconducibili al quarto comma dell'art. 117 Cost., occorre distinguere quelle che prima della riforma del Titolo V erano esplicitamente elencate nell'ambito della competenza concorrente da quelle che, invece, non lo erano: per le prime, ancor più nettamente che per le seconde, è del tutto evidente la volontà del legislatore costituzionale di farle assurgere al rango della competenza residuale regionale, che, come tale, non incontra più i limiti di quella concorrente.

Tanto premesso, va però ribadito che, pur costituendo la caccia materia certamente affidata alla competenza legislativa residuale della Regione – senza che possa ritenersi ricompresa, neppure implicitamente, in altri settori della competenza statale –, anche in tale ambito «è tuttavia necessario, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che la legislazione regionale rispetti la normativa statale adottata in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ove essa esprima regole minime uniformi» (sentenza n. 139 del 2017).

Da ciò consegue che, se da un lato i precipi livelli di protezione fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema «non sono derogabili in peius dalla legislazione regionale (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017)», dall'altro quest'ultima ben può, invece, intervenire su tale disciplina «innalzando il livello della tutela» (sentenza n. 174 del 2017) nell'esercizio delle proprie competenze.

Ed è proprio in tale ottica, d'altronde, che questa Corte ha disatteso la censura avente ad oggetto una legge della Provincia autonoma di Bolzano nella parte in cui, per alcune specie di animali, aveva modificato il periodo del prelievo venatorio, restringendolo rispetto a quanto previsto dall'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992 (sentenza n. 278 del 2012).

6.2.3.– I medesimi principi sono stati affermati dalla giurisprudenza costituzionale, peraltro già prima della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, non solo su un piano generale ma anche con riguardo all'oggetto precipuo del presente giudizio, ovvero rispetto a norme regionali che attenevano specificamente alla individuazione delle specie cacciabili.

La stessa sentenza n. 577 del 1990 richiamata nella ordinanza di rimessione – benché abbia affermato che «tanto l'individuazione dei contenuti minimi della sfera sottoposta a protezione (specie non cacciabili) quanto l'elencazione delle possibili eccezioni (specie cacciabili) investono “un interesse unitario proprio della comunità nazionale, la cui valutazione e la cui salvaguardia restano in primo luogo affidati allo Stato ed ai poteri dell'amministrazione centrale”» – ha poi precisato che da ciò consegue che «anche le Regioni e le Province ad autonomia speciale sono tenute a non oltrepassare, nell'esercizio della loro potestà legislativa esclusiva, la soglia minima di tutela del patrimonio faunistico fissata dalla legge statale e dai successivi atti governativi, potendo soltanto limitare e non ampliare il numero delle specie cacciabili quali eccezioni al divieto generale enunciato nel primo comma del richiamato art. 11 [della legge n. 968 del 1977]».

Anche nella sentenza n. 227 del 2003 questa Corte ha continuato a ritenere che «a fronte dell'esigenza di garantire un nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica va riconosciuta alle Regioni la facoltà di modificare l'elenco delle specie cacciabili soltanto “nel senso di limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia” (sentenze n. 272 del 1996 e n. 1002 del 1988)».

Nella sentenza n. 233 del 2010 si è, poi, precisato che l'art. 18 della legge n. 157 del 1992 – nel contemplare appositi elenchi nei quali sono individuate le specie cacciabili e i relativi periodi in

cui ne è autorizzato il prelievo venatorio, nonché i procedimenti diretti a consentire eventuali modifiche a tali previsioni – garantisce «standard minimi e uniformi di tutela della fauna sull'intero territorio nazionale» e indica «il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale».

Infine, nella più recente sentenza n. 139 del 2017 si è ancora ribadito che le norme statali volte «ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili» possono essere oggetto di integrazione da parte della legge regionale «esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela».

In questi termini si è, pertanto, consolidato il principio secondo cui anche la normativa regionale in tema di specie cacciabili è abilitata a derogare alla disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, purché, ove quest'ultima esprima regole minime e uniformi di tutela, innalzi tale livello di protezione.

Tanto chiarito, si deve concludere che sia l'art. 39, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 26 del 2015, sia l'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016, estendendo il divieto di caccia a specie che, sulla scorta dell'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992, sarebbero cacciabili, non si risolvono in una riduzione della soglia minima di tutela della fauna selvatica, ma risultano, al contrario, più rigorosi rispetto alla disciplina statale, nella direzione quindi di un legittimo incremento della suddetta protezione minima.

6.2.4.– Queste disposizioni, pertanto, nell'esercizio della competenza residuale in materia di caccia, hanno anche concretizzato una coerente attuazione del principio autonomista: con esse, infatti, un centro di vita territoriale, tramite i propri rappresentanti che se ne sono assunti la relativa responsabilità politica, ha delineato un particolare modo di essere diretto a innalzare, rispetto alla disciplina statale, il livello del valore costituzionalmente protetto della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

In tal modo, peraltro, le norme censurate hanno, di fatto, dato seguito a una tradizione normativa che, come rilevato dalla difesa regionale, ha costantemente caratterizzato, in tema di specie cacciabili, la disciplina legislativa piemontese, da tempo connotata da previsioni notevolmente più rigorose rispetto a quelle della legislazione statale.

Un tale indirizzo restrittivo ha preso a manifestarsi già dopo pochi anni dalla entrata in vigore della legge 27 dicembre 1977, n. 968 (Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia), che ha segnato il superamento dei principi in tema di caccia posti dal regio decreto 5 giugno 1939, n. 1016 (Approvazione del Testo unico delle norme per la protezione della selvaggina o per esercizio della caccia), e che, determinando un affievolimento del tradizionale “diritto di caccia”, ha qualificato la fauna selvatica come patrimonio indisponibile dello Stato, per cui il divieto di prelievo venatorio è stato elevato al rango di nuova regola generale, ammettendosi solo delimitate e specifiche eccezioni.

A fronte, infatti, di sessantanove specie cacciabili previste dalla normativa statale, la legge della Regione Piemonte 17 ottobre 1979, n. 60 (Norme per la tutela della fauna e la disciplina della caccia), ne aveva individuate, all'art. 38, solo trentacinque, divenute poi quarantuno a seguito della legge della Regione Piemonte 18 aprile 1985, n. 38 (Modificazioni alla legge regionale 17 ottobre 1979, n. 60 - “Norme per la tutela della fauna e la disciplina della caccia” e abrogazione delle leggi regionali 10 dicembre 1980, n. 80, 30 settembre 1983, n. 17 e 29 marzo 1984, n. 20), e quindi ulteriormente ridotte addirittura a sedici per effetto della legge della Regione Piemonte 22 aprile 1988, n. 22 (Modificazioni alla legge regionale 17 ottobre 1979, n. 60 ‘Norme per la tutela della fauna e la disciplina della caccia’, modificata dalla legge regionale 18 aprile 1985, n. 38).

Quando, poi, con la legge n. 157 del 1992, abrogativa della legge n. 968 del 1977, il legislatore statale ha individuato, all'art. 18, comma 1, sessanta specie cacciabili, la legge della Regione Piemonte 4 settembre 1996, n. 70 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), le ha ridotte a ventinove.

Quest'ultima legge regionale è stata, quindi, abrogata dall'art. 40, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2012, ma il quadro normativo è stato presto reintegrato dalle norme censurate,

che hanno aggiunto le lettere f-ter) e f-quater) all'art. 40, comma 4, della legge appena menzionata, stabilendo che: «oltre a quanto previsto dalla legge 157/1992 è vietato: f-ter) abbattere, catturare o cacciare le specie pernice bianca (*Lagopus mutus*), allodola (*Alauda arvensis*) e lepore variabile (*Lepus timidus*); f-quater) abbattere o catturare le specie fischione (*Anas penelope*), canapiglia (*Anas strepera*), mestolone (*Anas clypeata*), codone (*Anas acuta*), marzaiola (*Anas querquedula*), folaga (*Fulica atra*), porciglione (*Rallus aquaticus*), frullino (*Lymnocyptes minimum*), pavoncella (*Vanellus vanellus*), moretta (*Aythya fuligula*), moriglione (*Aythya ferina*), combattente (*Philomachus pugnax*), merlo (*Turdus merula*)».

La particolare sensibilità della comunità regionale piemontese al valore costituzionale dell'ambiente e dell'ecosistema è, peraltro, dimostrata anche dalla peculiare vicenda – ripercorsa dalle associazioni intervenute nel giudizio a quo – di un referendum abrogativo regionale, diretto a un'ulteriore e più drastica riduzione delle specie cacciabili, che, indetto sin dal lontano 1987, non si è però mai tenuto in ragione della successione normativa illustrata (e, segnatamente, delle modifiche e dell'abrogazione delle norme oggetto della consultazione).

6.2.5.– Se quindi questa Corte viene chiamata a pronunciarsi su leggi regionali che, nell'esercizio della competenza residuale, anziché ampliare – come sempre è avvenuto in passato, con la conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle relative disposizioni (sentenze n. 227 del 2003 e n. 577 del 1990) –, riducono il numero delle specie cacciabili, in conformità a una specifica tradizione attenta al mantenimento degli esistenti equilibri ecologici, il giudizio non può che concludersi con la dichiarazione di infondatezza della censura prospettata sotto il profilo scrutinato.

6.3.– Quanto al secondo aspetto, dianzi evidenziato, della censura in esame, va precisato che, se è fuor di dubbio che questa Corte ha enunciato il principio per cui il calendario venatorio deve necessariamente essere adottato con atto amministrativo, nondimeno è altrettanto evidente che le norme denunciate lo hanno pienamente rispettato: queste, infatti, non hanno approvato, né la prima né la seconda, alcun calendario venatorio, bensì hanno introdotto, in via generale e astratta, un divieto di caccia per determinate specie, prescindendo da una specifica stagione venatoria.

Esse, pertanto, hanno solo stabilito un precetto normativo suscettibile di ripetuta applicazione nel tempo, privo del contenuto tipico del calendario venatorio, nonché dei relativi effetti temporanei e contingenti.

Ne è ulteriore riprova il fatto che nella dinamica complessiva della fattispecie qui in considerazione sono intervenute ben tre deliberazioni della Giunta regionale di approvazione dei calendari venatori: la delibera 11 aprile 2016, n. 21-3140, con cui la Regione Piemonte ha approvato il calendario venatorio per la stagione 2016-2017 e che è stata oggetto di impugnativa dinnanzi al giudice a quo; la delibera 4 agosto 2016, n. 97-3835, con cui, come riferisce lo stesso rimettente, la Regione ha dato ottemperanza alla pronuncia cautelare; la delibera 9 gennaio 2017, n. 10-4551, con cui è stato adottato un nuovo calendario venatorio in conformità alle previsioni, nel frattempo intervenute, dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016.

È, quindi, evidente che i calendari venatori sono stati approvati con atti amministrativi, senza che il potere legislativo esercitato dalla Regione sia in alcun modo ascrivibile alla disciplina di cui all'art. 18, commi 2 e 4, della legge n. 157 del 1992, su cui, invece, si è incentrata questa Corte con la sentenza n. 20 del 2012 (poi confermata dalla successiva giurisprudenza: ex plurimis, sentenze n. 90 del 2013 e n. 310 del 2012) evocata dal rimettente.

Nel caso in esame, dunque, le norme censurate, in ciò legittimate dalla competenza residuale in materia di caccia, hanno avuto l'effetto, non di attrarre alla disciplina legislativa il calendario venatorio, bensì di innalzare, in via generale e astratta, il livello della tutela faunistica: esse, pertanto, in nessun modo hanno inciso in peius sugli standard minimi e uniformi di protezione della fauna, la cui disciplina è ascrivibile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Le medesime ragioni sopra esposte, infine, conducono a ritenere privo di pregio l'argomento, addotto dal rimettente sotto il profilo in esame, basato sull'art. 18, comma 3, della

legge n. 157 del 1992, il quale, nel secondo periodo, prevede che le variazioni all'elenco delle specie cacciabili di cui al precedente comma 1 sono disposte, sentito l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Una volta riconosciuto che le norme legislative censurate hanno determinato l'effetto di incrementare la tutela minima ascrivibile alla potestà legislativa statale, si deve ritenere che, in quest'ambito di maggiore protezione faunistica, del tutto legittimamente si sia esplicitata la potestà legislativa residuale in materia di caccia.

D'altro canto, la legge n. 157 del 1992, se da un lato prevede, all'art. 18, comma 3, che la variazione delle specie cacciabili possa essere disposta anche con d.P.C.m., dall'altro prevede, sulla scorta della interpretazione fornita da questa Corte, che soltanto nell'adozione del calendario venatorio – e, quindi, per un'ipotesi diversa da quella oggetto della fattispecie qui scrutinata – le Regioni siano necessariamente vincolate alla forma dell'atto amministrativo.

6.4.– Alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. debbono essere dichiarate, dunque, non fondate.

7.– L'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016 lederebbe, secondo il giudice rimettente, anche l'art. 102, primo comma, Cost.

7.1.– Il vulnus all'evocato parametro costituzionale, e in particolare ai principi della separazione dei poteri e della riserva di giurisdizione, deriverebbe dalla circostanza che la norma denunciata ha introdotto il divieto di cacciare alcune specie di uccelli nel corso del giudizio pendente dinanzi al TAR Piemonte, dopo che questo aveva sospeso, in sede cautelare, l'efficacia del calendario venatorio per la stagione 2016-2017 proprio a motivo della mancata inclusione della maggior parte di tali specie nell'elenco di quelle cacciabili.

Da ciò discenderebbe, ad avviso del giudice a quo – che al riguardo richiama la sentenza n. 525 del 2000 –, la conclusione che la disposizione oggetto di scrutinio si connoterebbe quale legge-provvedimento diretta ad incidere intenzionalmente sulla concreta fattispecie sub iudice.

7.2.– La questione sollevata in riferimento all'art. 102, primo comma, Cost. è inammissibile per l'insufficiente motivazione.

Il giudice a quo, infatti, si è in sostanza limitato a descrivere in termini del tutto sommari la successione cronologica degli eventi, ma non ha minimamente illustrato perché – a suo dire – nella norma censurata sarebbe ravvisabile una legge specificamente diretta ad alterare l'esito del giudizio in corso.

Né il rimettente, pur avendo richiamato la sentenza n. 525 del 2000 – nella quale la Corte ha in realtà affrontato il tema dei presupposti di legittimità delle norme interpretative e della loro portata retroattiva –, ha dato conto delle ragioni per cui la disposizione sospettata d'incostituzionalità dovrebbe risultare ascrivibile a questa particolare categoria di norme, così come non ha in alcun modo motivato sul supposto effetto retroattivo della disposizione stessa.

In realtà dal susseguirsi degli avvenimenti, senz'altro maggiormente articolato rispetto a quanto prospettato dal TAR Piemonte, si evince solo che l'approvazione della norma denunciata – ma si tratta di una evenienza di mero fatto – è intervenuta in pendenza della controversia, alcuni mesi dopo che, in sede cautelare, era stato censurato il mancato inserimento nel calendario venatorio delle specie di uccelli acquatici poi disciplinate dalla norma stessa.

Infatti, con la deliberazione n. 21-3140 del 2016, la Giunta della Regione Piemonte ha approvato il calendario venatorio per la stagione 2016-2017. In tale sede, per quanto rileva, da un lato, è stato disposto il divieto di caccia alla pernice bianca, all'allodola e alla lepre variabile, in ossequio al disposto dell'art. 39, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 26 del 2015; dall'altro, è stato omissivo l'inserimento, nell'elenco delle specie cacciabili, benché previste come tali dall'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992, del moriglione, del merlo e di altre specie di uccelli acquatici (successivamente indicate all'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016).

Con ordinanza cautelare del 28 luglio 2016, il TAR ha, tra l'altro, sospeso l'efficacia del calendario venatorio limitatamente alle specie ingiustificatamente escluse da quelle cacciabili pur se considerate tali dalla normativa statale e non comprese nel divieto posto dall'art. 39 della legge reg. Piemonte n. 26 del 2015.

Dopo la pronuncia cautelare, cui la Regione ha ottemperato con deliberazione n. 97-3835 del 2016, è stata approvata, a distanza di circa cinque mesi, la legge reg. Piemonte n. 27 del 2016, che ha stabilito il divieto di caccia anche alle specie appena menzionate, oltre che al moriglione e al merlo.

In seguito, la Giunta regionale, con deliberazione n. 10-4551 del 2017, ha adottato un nuovo calendario venatorio adeguandosi a tale previsione normativa.

Alla luce della descritta successione degli eventi, non si comprende, quindi, in che termini il rimettente giunga a sostenere che la norma di cui all'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016 – efficace sul solo piano delle fonti generali e astratte, volta a stabilire il modello normativo cui la decisione del giudice deve riferirsi (sentenze n. 170 del 2008 e n. 432 del 1997; ordinanza n. 263 del 2002) e priva di efficacia retroattiva, con la conseguente inidoneità a sanare (in parte qua) gli eventuali vizi della delib. Giunta reg. n. 21-3140 del 2016 (e tanto meno della n. 97-3835 del 2016) impugnata dinanzi ad esso – possa essere qualificata come legge specificamente diretta a incidere sul giudizio amministrativo in corso, al punto di essere contestata in riferimento all'art. 102 Cost. per avere intaccato l'esercizio del potere giurisdizionale.

8.– Entrambe le disposizioni censurate, secondo il giudice a quo, violerebbero, infine, l'art. 117, primo comma, Cost.

8.1.– Esse, non essendo state precedute dall'istruttoria e dal parere dell'ISPRA, si porrebbero, infatti, in contrasto con i principi del diritto europeo in materia di tutela dell'ambiente e, segnatamente, «con l'obbligo di adeguata istruttoria e motivazione che si impone, anche al legislatore regionale, nell'adozione di misure di maggior tutela della fauna».

Tale obbligo, che sarebbe stato affermato anche dalla giurisprudenza sovranazionale, si desumerebbe, in particolare, dal considerando n. 32 della decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché dagli artt. 114 e 193 del TFUE.

8.2.– Anche tale questione è inammissibile per difetto di adeguata motivazione sulle ragioni dell'asserito vulnus.

Il rimettente sostiene del tutto assertivamente la violazione delle suddette norme interposte, senza, tuttavia, individuare lo specifico contenuto precettivo delle stesse che contrasterebbe con le disposizioni regionali sospettate d'illegittimità costituzionale e senza, quindi, spiegare dettagliatamente i motivi per i quali si sarebbe determinata la lesione, con il risultato che la censura è formulata in modo generico ed apodittico (ex plurimis, sentenza n. 80 del 2010; ordinanza n. 344 del 2008).

Egli, infatti, ritiene che non sarebbe stata svolta un'adeguata istruttoria, omettendo, tuttavia, di illustrare le ragioni per cui il parere dell'ISPRA sarebbe imposto dalla normativa eurounitaria citata – che peraltro appare prevalentemente rivolta più alle istituzioni comunitarie che agli Stati membri – e, conseguentemente, omettendo, in definitiva, di chiarire in cosa sarebbe consistita la violazione denunciata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, della legge della Regione Piemonte 22 dicembre 2015, n. 26 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2015), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2016, n.

27, recante «Modifiche alla legge regionale 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)», sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, seconda sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 39, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 26 del 2015 e del medesimo art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016, sollevate, in riferimento agli artt. 102, primo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione al considerando n. 32 della decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, e agli artt. 114 e 193 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, seconda sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Luca ANTONINI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 gennaio 2019.

Allegato:

Ordinanza emessa all'udienza del 4 dicembre 2018

ORDINANZA

Rilevato che in tale giudizio è intervenuta l'Associazione nazionale libera caccia (ANLC) con sede in Roma;

che, secondo la menzionata associazione, le questioni oggetto dell'odierno incidente di costituzionalità sono pregiudiziali anche ai fini della decisione di un diverso ricorso da essa proposto dinanzi al TAR Piemonte e avente ad oggetto la delibera della Giunta della Regione Piemonte 10 aprile 2017, n. 14-487 (recte: n. 14-4867), con la quale è stato approvato il calendario venatorio per la stagione 2017/2018;

che, come riferito dalla medesima associazione, nel corso del giudizio originato dal ricorso appena citato, il TAR Piemonte ha emesso una ordinanza in cui ha precisato che i dedotti profili di illegittimità costituzionale sarebbero stati sottoposti all'esame di questa Corte con separata ordinanza resa nell'ambito di un altro giudizio.

Considerato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, di norma, «nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale, l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (ex plurimis, sentenza n. 120 del 2018 e la relativa ordinanza letta all'udienza del 10 aprile 2018, sentenze n. 77 del 2018 e n. 275 del 2017)» (sentenza n. 194 del 2018 e relativa ordinanza letta all'udienza del 25 settembre 2018);

che tale orientamento è stato più volte espresso da questa Corte anche con riguardo alla richiesta di intervento da parte di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria (ex plurimis, sentenza n. 194 del 2018 e la relativa ordinanza letta all'udienza del 25 settembre 2018);

che, nel caso odierno, l'associazione interveniente è parte non del giudizio a quo - del quale è invece parte l'ANLC Piemonte con sede in Alessandria, costituita nel presente incidente di costituzionalità - ma di un distinto giudizio;

che, d'altra parte, «la circostanza che un soggetto sia parte in un giudizio diverso da quello oggetto dell'ordinanza di rimessione, sul quale la decisione della Corte costituzionale possa influire, neppure è sufficiente a rendere ammissibile l'intervento (ex plurimis, sentenza n. 69 del 2017 e allegata ordinanza letta all'udienza del 22 febbraio 2017)» (sentenza n. 120 del 2018 e relativa ordinanza emessa all'udienza del 10 aprile 2018).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento spiegato dalla Associazione nazionale libera caccia con sede in Roma.

Sentenza: 9 gennaio 2019, n. 9

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

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettere m) e s), della Costituzione

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 2, comma 1, lettera b), e 10, comma 1, lettera d), numero 9, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 36 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ai decreti legislativi n. 126/2016, n. 127/2016, n. 222/2016 e n. 104/2017, relative alla disciplina della conferenza dei servizi, ai regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti e a ulteriori misure di razionalizzazione)

Esito: illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lett.b), e 10, comma 1, lett.d), numero 9, l.r. Lombardia 36/2017

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. b), e dell'art. 10, comma 1, lett. d), numero 9), della l.r. Lombardia 36/2017, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. m) e s), Cost. Le disposizioni impugnate modificano due leggi della Regione Lombardia. In particolare, l'art. 2, comma 1, lett. b), modifica l'art. 13 della l.r. 1/2012 (sul procedimento amministrativo), introducendo il comma 1-quater, secondo il quale *“qualora la determinazione da assumere in conferenza di servizi presupponga o implichi anche l'adozione di un provvedimento di competenza di un organo di indirizzo politico, tale provvedimento è acquisito prima della convocazione della conferenza di servizi o successivamente alla determinazione motivata di conclusione della stessa conferenza. In caso di acquisizione successiva del provvedimento di cui al precedente periodo, l'efficacia della determinazione di conclusione della conferenza di servizi è sospesa nelle more della formalizzazione dello stesso provvedimento”*.

L'art. 10, comma 1, lett.d), numero 9) modifica, invece, l'art. 4 l.r. 5/2010 sulla valutazione di impatto ambientale introducendo il comma 6-ter, secondo cui *“qualora per l'approvazione degli interventi in progetto o per l'espressione di atti di assenso, comunque denominati, la determinazione da assumere in conferenza di servizi presupponga o implichi anche l'adozione di un provvedimento di competenza di un organo di indirizzo politico, si applica quanto previsto all'articolo 13, comma 1-quater, della l.r. 1/2012”*.

Entrambe le disposizioni sono impuginate per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m) e s), Cost. e delle norme interposte di cui agli artt. 14-ter e 14-quater della l. 241/1990, in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso, nonché degli artt. 7-bis e 27-bis d.lgs. 152/2006, c.d. Codice dell'ambiente.

La Corte in primo luogo esamina la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. b), l.r. 36/2017 in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., ritenendola fondata. Sotto questo profilo rileva l'art. 29 l. 241/1990, che, dopo aver ricondotto ai «livelli essenziali delle prestazioni» le disposizioni della stessa legge concernenti la conferenza di servizi (comma 2-ter), prevede che *“le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai*

privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela” (comma 2-quater).

Per quanto riguarda la conferenza di servizi la Corte ripercorre la propria passata giurisprudenza che da un lato ha riconosciuto *“un’esigenza unitaria che legittima l’intervento del legislatore statale anche in ordine alla disciplina di procedimenti complessi estranei alle sfere di competenza esclusiva statale affidati alla conferenza di servizi, in vista dell’obiettivo della accelerazione e semplificazione dell’azione amministrativa”*, dall’altro ha però escluso che l’intera disciplina della conferenza di servizi, e dunque anche quella del superamento del dissenso all’interno di essa, sia riconducibile ad una materia di competenza statale esclusiva, tenuto conto della varietà dei settori coinvolti, molti dei quali relativi anche a competenze regionali (es.: governo del territorio, tutela della salute, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali) (sent. 179/2012). Al tempo stesso non si può escludere che *“singoli profili della disciplina della conferenza di servizi siano riconducibili alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali”* (sent.246/2018), coerentemente con quanto disposto dall’art. 29, comma 2-quater, l. 241/1990.

La Corte nel giudizio in esame deve dunque verificare se la norma regionale interferisca con i singoli profili della disciplina della conferenza di servizi di competenza del legislatore statale e, in caso di esito positivo, se il legislatore lombardo abbia o meno previsto un livello ulteriore di tutela rispetto a quanto stabilito dalla normativa statale.

A questo proposito occorre esaminare il disposto degli artt. 14-ter e 14-quater l. 241/1990, che costituiscono nel caso in esame norme interposte.

La prima disposizione prevede che all’esito dell’ultima riunione, l’amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza, considerandosi *“acquisito l’assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza”* (art. 14-ter, comma 7).

La seconda disposizione, invece, stabilisce che la determinazione motivata di conclusione della conferenza sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati (comma 1). In caso di approvazione unanime, la determinazione è immediatamente efficace, mentre in caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, l’efficacia della determinazione è sospesa ove siano stati espressi dissensi qualificati (comma 3).

Tale quadro normativo è il frutto di una lunga e complessa elaborazione legislativa dell’istituto della conferenza di servizi, che ha visto oscillare il legislatore tra un modello a struttura unitaria e uno a struttura dicotomica del suo atto conclusivo, per poi optare a favore di un modello a struttura unitaria, in grado di bilanciare l’esigenza di semplificazione, quella di salvaguardia delle competenze delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati, l’interesse del privato proponente o istante, che può essere invitato alla conferenza e il controinteresse dei privati che si oppongono alla conclusione positiva del procedimento, i quali anche possono essere invitati alla conferenza.

La Corte riconduce la disciplina statale in materia di conferenza di servizi, nella parte in cui prevede che la determinazione conclusiva sostituisca a ogni effetto tutti gli atti di assenso e che sia immediatamente efficace, alla definizione di *“uno standard strutturale e qualitativo di prestazioni determinate in linea con l’art. 117, comma 2, Cost.”*.

L’iter del ragionamento della Corte prosegue poi ad indagare se le norme regionali che si discostano dallo standard statale possano costituire *“livelli ulteriori di tutela”* ai sensi dell’art. 29, comma 2-quater, l.241/1990.

Nel caso di specie la Corte constata che il legislatore regionale, escludendo dalla conferenza la valutazione dell’organo politico inscindibilmente legata alla determinazione da assumere, in quanto quest’ultima *“presuppone o implica”* la prima, si pone in una logica che, lungi dal potenziare

o sviluppare il disegno di semplificazione e accelerazione definito dal legislatore statale, finisce con il vanificare il senso stesso della conferenza e l'efficacia della sua determinazione conclusiva.

In base alla previsione regionale contestata, infatti, la decisione dell'organo di indirizzo politico mantiene la sua autonomia e può arrivare a stravolgere, dall'esterno, l'esito della conferenza.

Con la conseguenza che la decisione dell'organo di indirizzo politico (estrapolata dalla conferenza di servizi) assume un valore diverso e maggiore rispetto a quello delle valutazioni espresse dalle altre amministrazioni competenti.

Inoltre, la norma regionale - prevedendo che l'efficacia della determinazione di conclusione della conferenza sia sospesa nelle more della formalizzazione del provvedimento dell'organo politico - si pone in contrasto con l'esigenza di speditezza e contestualità cui risponde la previsione che non solo impone a tutte le amministrazioni interessate di esprimere il proprio dissenso in conferenza, ma assegna alla determinazione efficacia sostitutiva, a ogni effetto, di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni coinvolte.

In conclusione, la norma regionale impugnata non assicura «livelli ulteriori di tutela», e anzi sacrifica le finalità di semplificazione e velocità alla cui protezione è orientata la disciplina statale.

Essa configura inoltre un modello di conferenza di servizi del tutto squilibrato e contraddittorio, in quanto se da un lato assegna una netta prevalenza alla valutazione degli organi di indirizzo politico, dall'altro individua la valutazione degli organi di indirizzo politico come separata da quella degli altri soggetti interessati. Sicché si deve parimenti escludere che il modello prefigurato costituisca sviluppo coerente e armonioso del quadro definito dalle norme statali interposte.

La Corte passa poi ad esaminare l'argomento della difesa regionale secondo cui anche talune leggi statali prevedono la successiva «ratifica» da parte dell'organo rappresentativo di un ente territoriale degli atti di natura tecnica acquisiti in sede di conferenza di servizi e queste disposizioni non sono state modificate né dal d.lgs. 127/2016, che ha riordinato la disciplina in materia di conferenza di servizi né dal d.lgs. 104/2017, che ha modificato la disciplina della valutazione di impatto ambientale in attuazione della direttiva 2014/52/UE.

A tal proposito la Regione cita due disposizioni: l'art. 8 del d.P.R. 160/2010, che ha riordinato la disciplina sullo sportello unico, prevedendo tra l'altro che nel caso di progetti presentati allo sportello unico per le attività produttive che risultino in contrasto con il piano del governo del territorio, «qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, ove sussista l'assenso della Regione espresso in quella sede, il verbale è trasmesso al Sindaco ovvero al Presidente del Consiglio comunale, ove esistente, che lo sottopone alla votazione del Consiglio nella prima seduta utile»; e l'art. 34, comma 5, d.lgs. 267/2000, che dispone che, «ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza».

La Corte ritiene che nessuna delle due fattispecie sia pertinente nel caso in esame.

Quanto alla prima disposizione, secondo la Corte questa configura una fattispecie diversa, in quanto la circostanza che l'esito della conferenza richieda un successivo procedimento di variante urbanistica, in cui interverrà la determinazione dell'organo politico, non altera la struttura della conferenza.

Semplicemente la determinazione finale della conferenza assume anche la valenza di atto di iniziativa per l'attivazione del relativo distinto procedimento di variante (conformemente la giurisprudenza amministrativa cfr. per tutti Cons. Stato, sez. IV, sent. 4380/2016).

Così considerata, dunque, la deliberazione del Consiglio comunale non costituisce affatto una fase ulteriore del medesimo procedimento ma inerisce, come detto, a un procedimento distinto, il quale del resto non elide la necessità della partecipazione dello stesso organo politico alla previa conferenza di servizi.

Per quanto riguarda invece la seconda disposizione, la fattispecie di cui all'art. 34, comma 5, d.lgs. 267/2000 riguarda l'attivazione di un distinto procedimento amministrativo diretto alla variazione dello strumento urbanistico.

Inoltre la Corte contesta l'accostamento del modello della conferenza di servizi a quello dell'accordo di programma, in quanto si tratta di istituti del tutto diversi. Con la conseguenza che non è possibile desumere dalla disciplina dell'uno conseguenze relativamente all'altro (sul punto cfr. giurisprudenza amministrativa con riferimento alla disposizione contenuta all'art. 27, comma 5, l.142/1990 poi confluita nell'art. 34 d.lgs. 267/2000; per tutti Cons. Stato, sez. IV, sent. 4780/2004).

Per le ragioni la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. b), l.r. Lombardia 36/2017 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., con assorbimento di ogni altro profilo di censura e, conseguentemente quella dell'art. 10, comma 1, lett. d), numero 9), l.r. 36/2017, che si limita a estendere il campo di applicazione dell'art. 2 al caso di conferenza di servizi nell'ambito di una procedura di valutazione di impatto ambientale.

Ambiente - Norme di valutazione di impatto ambientale - Determinazione da assumere in sede di conferenza di servizi che presupponga o implichi anche la valutazione di un organo di indirizzo politico - Sospensione dell'efficacia della determinazione di conclusione della conferenza nelle more della formalizzazione del provvedimento suddetto. - Legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 36 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ai decreti legislativi n. 126/2016, n. 127/2016, n. 222/2016 e n. 104/2017, relative alla disciplina della conferenza dei servizi, ai regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti e a ulteriori misure di razionalizzazione), artt. 2, comma 1, lettera b), e 10, comma 1, lettera d), numero 9. - (T-190009) (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.5 del 30-1-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettera b), e 10, comma 1, lettera d), numero 9, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 36 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ai decreti legislativi n. 126/2016, n. 127/2016, n. 222/2016 e n. 104/2017, relative alla disciplina della conferenza dei servizi, ai regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti e a ulteriori misure di razionalizzazione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13-15 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 15 febbraio 2018, iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nella udienza pubblica dell'8 gennaio 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Ulisse Corea per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera b), e dell'art. 10, comma 1, lettera d), numero 9), della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 36 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ai decreti legislativi n. 126/2016, n. 127/2016, n. 222/2016 e n. 104/2017, relative alla

disciplina della conferenza dei servizi, ai regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti e a ulteriori misure di razionalizzazione), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere m) e s), della Costituzione.

Le disposizioni impugnate modificano due leggi della Regione Lombardia. In particolare, l'art. 2, comma 1, lettera b), modifica l'art. 13 della legge della Regione Lombardia 1° febbraio 2012, n. 1 (Riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria), introducendo, tra l'altro, il comma 1-quater, secondo cui, «qualora la determinazione da assumere in conferenza di servizi presupponga o implichi anche l'adozione di un provvedimento di competenza di un organo di indirizzo politico, tale provvedimento è acquisito prima della convocazione della conferenza di servizi o successivamente alla determinazione motivata di conclusione della stessa conferenza. In caso di acquisizione successiva del provvedimento di cui al precedente periodo, l'efficacia della determinazione di conclusione della conferenza di servizi è sospesa nelle more della formalizzazione dello stesso provvedimento».

L'art. 10, comma 1, lettera d), numero 9), della legge regionale impugnata modifica, invece, l'art. 4 della legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 5 (Norme in materia di valutazione di impatto ambientale), introducendo, tra l'altro, il comma 6-ter, secondo cui, «qualora per l'approvazione degli interventi in progetto o per l'espressione di atti di assenso, comunque denominati, la determinazione da assumere in conferenza di servizi presupponga o implichi anche l'adozione di un provvedimento di competenza di un organo di indirizzo politico, si applica quanto previsto all'articolo 13, comma 1-quater, della l.r. 1/2012».

Entrambe le disposizioni sono impugnate per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost. e delle norme interposte di cui agli artt. 14-ter e 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e degli artt. 7-bis e 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

In considerazione del rinvio operato dall'art. 10 alla disposizione introdotta dall'art. 2, deve essere invertito l'ordine di esposizione delle censure seguito dal ricorrente e devono essere esaminate per prime le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 e poi quelle dell'art. 10.

2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 36 del 2017, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., è fondata.

2.1.- L'art. 2, comma 1, lettera b), – inserendo il comma 1-quater nell'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 1 del 2012 – prevede che, qualora la determinazione da assumere in conferenza di servizi «presupponga o implichi» l'adozione di un provvedimento di competenza dell'organo di indirizzo politico, tale provvedimento è scorporato dal modulo procedimentale della conferenza di servizi ed è acquisito prima o dopo la determinazione motivata di conclusione della stessa conferenza, con la conseguenza che in questo secondo caso (acquisizione successiva) l'efficacia della determinazione sarà sospesa fino alla formalizzazione del provvedimento.

La norma è impugnata, tra l'altro, per violazione della competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

Si tratta dunque di accertare, innanzitutto, se questi profili della disciplina della conferenza di servizi rientrano nella indicata competenza statale e, in caso di esito positivo di questa prima verifica, se il legislatore lombardo abbia o no previsto un livello ulteriore di tutela rispetto a quanto stabilito dalla normativa statale.

Al riguardo rileva quanto disposto dall'art. 29 della legge n. 241 del 1990, il quale, dopo aver genericamente ricondotto ai «livelli essenziali delle prestazioni» le disposizioni della stessa legge concernenti, tra l'altro, la conferenza di servizi (comma 2-ter), prevede che «[l]e regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire

garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela» (comma 2-quater).

2.2.– In relazione alla conferenza di servizi, questa Corte – dopo aver precisato che essa costituisce «un modulo procedimentale-organizzativo suscettibile di produrre un’accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti» – ha affermato che, se «da un lato, risulta agevole desumere come esista un’esigenza unitaria che legittima l’intervento del legislatore statale anche in ordine alla disciplina di procedimenti complessi estranei alle sfere di competenza esclusiva statale affidati alla conferenza di servizi, in vista dell’obiettivo della accelerazione e semplificazione dell’azione amministrativa; dall’altro è ugualmente agevole escludere che l’intera disciplina della conferenza di servizi, e dunque anche la disciplina del superamento del dissenso all’interno di essa, sia riconducibile ad una materia di competenza statale esclusiva, tenuto conto della varietà dei settori coinvolti, molti dei quali sono innegabilmente relativi anche a competenze regionali (es.: governo del territorio, tutela della salute, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali)» (sentenza n. 179 del 2012).

Nella pronuncia citata, questa Corte ha escluso che la norma impugnata in quel giudizio determinasse «uno standard strutturale o qualitativo di prestazioni determinate, attinenti a questo o a quel diritto civile o sociale, in linea con il secondo comma, lettera m), dell’art. 117 Cost.», e ha precisato come essa assolvesse piuttosto «al ben diverso fine di regolare l’attività amministrativa, in settori vastissimi ed indeterminati, molti dei quali di competenza regionale, (quali il governo del territorio, la tutela della salute, l’ordinamento degli uffici regionali, l’artigianato, il turismo, il commercio), in modo da soddisfare l’esigenza, diffusa nell’intero territorio nazionale, di uno svolgimento della stessa il più possibile semplice e celere».

In continuità con tale impostazione, questa Corte ha ulteriormente affermato che non si può escludere che «singoli profili della disciplina della conferenza di servizi siano riconducibili alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali» (sentenza n. 246 del 2018), coerentemente con quanto disposto dal citato art. 29, comma 2-quater, della legge n. 241 del 1990.

Nell’odierno giudizio si tratta dunque di stabilire se la norma regionale lombarda interferisca con gli anzidetti «singoli profili della disciplina della conferenza di servizi» di competenza del legislatore statale.

Gli artt. 14-ter e 14-quater della legge n. 241 del 1990, indicati come norme interposte dal ricorrente, stabiliscono, rispettivamente, che «all’esito dell’ultima riunione, e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, l’amministrazione precedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all’articolo 14-quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti», considerandosi «acquisito l’assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza» (art. 14-ter, comma 7), e che «la determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall’amministrazione precedente all’esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati» (art. 14-quater, comma 1).

Inoltre, «[i]n caso di approvazione unanime, la determinazione di cui al comma 1 è immediatamente efficace», mentre «in caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, l’efficacia della determinazione è sospesa ove siano stati espressi dissensi qualificati ai sensi dell’articolo 14-quinquies e per il periodo utile all’esperimento dei rimedi ivi previsti» (art. 14-quater, comma 3).

Le disposizioni statali citate stabiliscono, dunque, le modalità di formazione della determinazione di conclusione della conferenza, disciplinando, tra l’altro, i casi in cui deve

considerarsi acquisito l'assenso senza condizioni dei partecipanti, la portata della determinazione stessa (sostitutiva di tutti gli atti di assenso comunque denominati), i suoi effetti (immediati) e le ipotesi di sospensione dell'efficacia.

Questo quadro normativo è il frutto di una lunga e complessa evoluzione legislativa dell'istituto della conferenza di servizi, che ha visto oscillare il legislatore tra un modello a struttura unitaria e uno a struttura dicotomica del suo atto conclusivo.

Superando le incertezze che talune formule legislative avevano ingenerato, il testo oggi vigente è chiaro nell'opzione a favore di un modello a struttura unitaria, il quale – nella prospettiva seguita dal legislatore di riforma – bilancia l'esigenza di semplificazione (che trova concreta realizzazione nel principio dell'assenso implicito e nella previsione dell'immediata efficacia della determinazione in caso di approvazione unanime), quella di salvaguardia delle competenze delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati (che è assicurata attraverso la possibilità loro offerta di partecipare alla conferenza e la previsione dei rimedi per le amministrazioni dissenzienti portatrici di interessi sensibili ex art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990), l'interesse del privato proponente o istante, che può essere invitato alla conferenza (art. 14-ter, comma 6, della legge n. 241 del 1990), e il controinteresse dei privati che si oppongono alla conclusione positiva del procedimento, i quali anche possono essere invitati alla conferenza (art. 14-ter, comma 6, della legge n. 241 del 1990).

La disciplina statale che emerge dall'insieme delle disposizioni indicate, nella parte in cui prevede che la determinazione conclusiva della conferenza sostituisca a ogni effetto tutti gli atti di assenso e che sia immediatamente efficace, salvi i casi di dissensi qualificati, definisce «uno standard strutturale e qualitativo di prestazioni determinate in linea con il secondo comma, lettera m), dell'art. 117 Cost.» (secondo la formula utilizzata nella citata sentenza n. 179 del 2012).

Le norme statali sopra richiamate infatti, per un verso, definiscono la “struttura” essenziale della determinazione conclusiva della conferenza di servizi e per l'altro verso, imponendo l'esame contestuale dei diversi punti di vista, investono la “qualità” delle valutazioni effettuate in conferenza che si caratterizzano così, in quel contesto, come equiordinate.

2.3.– La riconducibilità delle norme statali interposte ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. non comporta di per sé l'automatica illegittimità costituzionale delle norme regionali che differiscano da esse, tenuto conto della possibilità per le Regioni di discostarsi dallo standard statale per prevedere «livelli ulteriori di tutela» (art. 29, comma 2-quater, legge 241 del 1990). Si tratta, allora, di verificare se le disposizioni impugnate rechino un livello di maggiore tutela o costituiscano almeno uno sviluppo coerente della tutela offerta da quelle statali.

Nel caso di specie, tuttavia, è agevole constatare che il legislatore regionale – escludendo dalla conferenza la valutazione dell'organo politico inscindibilmente legata alla determinazione da assumere, in quanto quest'ultima “presuppone o implica” la prima – si pone in una logica che, lungi dal potenziare o sviluppare il disegno di semplificazione e accelerazione definito dal legislatore statale, finisce con il vanificare il senso stesso della conferenza e l'efficacia della sua determinazione conclusiva.

In base alla previsione regionale contestata, infatti, la decisione dell'organo di indirizzo politico mantiene la sua autonomia e può arrivare a stravolgere, dall'esterno, l'esito della conferenza, giacché le valutazioni espresse da detto organo (siano esse assunte prima o dopo lo svolgimento della conferenza) prevalgono su quelle degli altri partecipanti.

Così disponendo, il legislatore lombardo assegna alla decisione dell'organo di indirizzo politico (estrapolata dalla conferenza di servizi) un valore diverso e maggiore rispetto a quello delle valutazioni espresse dalle altre amministrazioni competenti.

Inoltre, la norma regionale – prevedendo che l'efficacia della determinazione di conclusione della conferenza sia sospesa nelle more della formalizzazione del provvedimento dell'organo politico – tradisce anche sotto un diverso profilo la ratio dell'istituto, eludendo l'esigenza di speditezza e contestualità cui risponde la previsione che non solo impone a tutte le amministrazioni

interessate di esprimere il proprio dissenso in conferenza, ma assegna alla determinazione ivi assunta efficacia sostitutiva, a ogni effetto, di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni coinvolte.

Come questa Corte ha recentemente osservato – occupandosi della previsione contenuta in una legge regionale che disciplinava le forme della partecipazione pubblica per la realizzazione di opere, progetti o interventi di particolare rilevanza – la facoltà per la Regione di sospendere l’approvazione o l’attuazione di atti di sua competenza connessi ad un determinato intervento pubblico concreta il «rischio di abuso dell’istituto, consentendo, tramite l’astensione dall’adozione dell’atto di propria competenza, di bloccare la realizzazione dell’opera per un tempo indefinito», e ciò «senza considerare che la sospensione in sé è incompatibile con la logica stessa della partecipazione regionale che, quale che sia l’atto in cui sostanzia, deve rispettare il canone della leale collaborazione, che impedisce di opporre preclusioni pregiudiziali, sia pure temporanee» (sentenza n. 235 del 2018).

In conclusione, la norma regionale impugnata non assicura «livelli ulteriori di tutela», e anzi chiaramente sacrifica le finalità di semplificazione e velocità alla cui protezione è orientata la disciplina statale.

Essa configura inoltre un modello di conferenza di servizi del tutto squilibrato e contraddittorio: squilibrato, perché assegna una netta prevalenza alla valutazione degli organi di indirizzo politico (senza precisare inoltre che cosa avvenga in caso di coinvolgimento di più organi politici); contraddittorio, perché, sebbene la decisione da assumere in conferenza presupponga o implichi un provvedimento di questi organi, la loro valutazione è separata da quella degli altri soggetti interessati.

Sicché si deve parimenti escludere che il modello così prefigurato costituisca sviluppo coerente e armonioso del quadro definito dalle norme statali interposte.

2.4.– Occorre esaminare ancora l’argomento della difesa regionale secondo cui anche talune leggi statali prevedono la successiva «ratifica» da parte dell’organo rappresentativo di un ente territoriale degli atti di natura tecnica acquisiti in sede di conferenza di servizi, e queste disposizioni non sono state modificate dal decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell’articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124), né dal 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 Regione cita in particolare due disposizioni: l’art. 8 del 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, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), il quale, nel caso di progetti presentati allo sportello unico per le attività produttive che risultino in contrasto con il piano del governo del territorio, stabilisce che, «qualora l’esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, ove sussista l’assenso della Regione espresso in quella sede, il verbale è trasmesso al Sindaco ovvero al Presidente del Consiglio comunale, ove esistente, che lo sottopone alla votazione del Consiglio nella prima seduta utile»; e l’art. 34, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), il quale dispone che, «[o]ve l’accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l’adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza».

A ben vedere, tuttavia, nessuna delle due fattispecie risulta pertinente nel caso in esame.

2.4.1.– Quanto all’art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010, l’analogia rispetto alla questione in esame risiederebbe nel fatto che anche in quel caso, qualora l’esito della conferenza comporti la variazione

dello strumento urbanistico, sarebbe necessaria una fase ulteriore, affidata all'organo politico, consistente nella deliberazione di variante urbanistica da parte del Consiglio comunale.

La diversità della fattispecie rispetto a quella oggetto delle previsioni regionali contestate nel presente giudizio è evidente: la circostanza che l'esito della conferenza prevista all'art. 8 del d.P.R. 160 del 2010 richieda un successivo procedimento di variante urbanistica, nel quale interverrà la relativa determinazione dell'organo politico, non altera la struttura della conferenza, alla quale l'organo politico nondimeno partecipa.

Semplicemente la determinazione finale della conferenza assume anche la valenza di atto di iniziativa per l'attivazione del relativo distinto procedimento di variante.

Per questa ragione, la giurisprudenza amministrativa è costante nel ritenere che, rispetto a tale procedimento, «l'atto conclusivo del procedimento che si articola nella Conferenza non ha carattere decisorio ma costituisce una proposta di variante dello strumento urbanistico (espressamente l'art. 5, comma 2, del d.P.R. n. 447/1998; implicitamente l'art. 8, comma 1, del d.P.R. n. 160/2010)» (Cons. Stato, sezione quarta, sentenza 20 ottobre 2016, n. 4380; in senso conforme, limitatamente alle più recenti, TAR Lombardia-Milano, sezione seconda, sentenza 28 marzo 2017, n. 730; TAR Campania-Napoli, sezione ottava, sentenza 24 marzo 2016, n. 1579).

Se resta così ferma la competenza «attribuita all'organo consiliare del Comune – al quale compete una valutazione ulteriore, necessaria a giustificare sul piano urbanistico la deroga, per il caso singolo, alle regole poste dallo strumento vigente – questo non esclude la necessità che ancor prima la conferenza di servizi si esprima in termini favorevoli alla variazione della disciplina pianificatoria» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 30 marzo 2018, n. 2019).

Così considerata, dunque, la deliberazione del Consiglio comunale non costituisce affatto una fase ulteriore del medesimo procedimento ma inerisce, come detto, a un procedimento distinto, il quale del resto non elide la necessità della partecipazione dello stesso organo politico alla previa conferenza di servizi.

2.4.2.– Ancora meno pertinente è il richiamo dell'art. 34, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, in tema di accordi di programma.

In questo caso, infatti, non solo la fattispecie disciplinata nella disposizione invocata riguarda ancora una volta l'attivazione di un distinto procedimento amministrativo diretto alla variazione dello strumento urbanistico, secondo lo schema visto appena sopra, ma è, ancor prima, lo stesso accostamento del modello della conferenza di servizi a quello dell'accordo di programma a risultare in radice improprio, trattandosi di istituti affatto diversi.

Sicché non è possibile desumere dalla disciplina dell'uno conseguenze relativamente all'altro, come ha chiarito la giurisprudenza amministrativa con riferimento alla disposizione contenuta all'art. 27, comma 5, della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) – il cui testo è poi confluito nell'art. 34 del d.lgs. n. 267 del 2000 – sottolineando che la disposizione «si riferisce all'accordo di programma, il quale consiste nel consenso unanime delle Amministrazioni statali e locali e degli altri soggetti pubblici interessati, ma non può estendersi alla differente ipotesi della Conferenza dei servizi» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 28 giugno 2004, n. 4780).

2.5.– Per le ragioni esposte deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 36 del 2017 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., con assorbimento di ogni altro profilo di censura.

3.– Da questa declaratoria di illegittimità costituzionale deriva quella dell'art. 10, comma 1, lettera d), numero 9), della legge reg. Lombardia n. 36 del 2017, anch'esso impugnato, che – come già detto – si limita a estendere il campo di applicazione dell'impugnato art. 2 al caso di conferenza di servizi nell'ambito di una procedura di valutazione di impatto ambientale.

Di conseguenza – e restando anche in questo caso assorbiti gli altri profili di censura prospettati, e in particolare quello sollevato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s),

Cost. – deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 10, comma 1, lettera d), numero 9), della legge reg. Lombardia n. 36 del 2017, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettera b), e 10, comma 1, lettera d), numero 9, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 36 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento regionale ai decreti legislativi n. 126/2016, n. 127/2016, n. 222/2016 e n. 104/2017, relative alla disciplina della conferenza dei servizi, ai regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti e a ulteriori misure di razionalizzazione).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 gennaio 2019.

Sentenza: 9 gennaio 2019, n. 10

Materia: caccia; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; Ordinamento civile; pubblico impiego; contrattazione collettiva

Parametri invocati: art. 117, commi II, lett. l) ed s), e III, della Costituzione; art. 10 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 e art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150, come norme interposte

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 17, comma 50, lett. i), numero 5), e comma 97 della Legge della Regione Lazio 14 agosto 2017, n. 9 (Misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale. Disposizioni varie)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Trattasi di breve quanto eterogenea pronuncia, il cui contenuto ripete il carattere “*omnibus*” della legge impugnata.

La prima parte della sentenza è dedicata ad una disposizione, il comma 50, lettera i), numero 5), dell'articolo 17 della legge regionale del Lazio 9/2017, in materia di caccia.

La disposizione regola il periodo di operatività e l'estensione territoriale delle zone per l'addestramento dei cani.

Secondo la Corte, l'attività cinegetica è da sempre ricondotta all'ambito venatorio, o almeno assimilata ad esso, per cui ribadisce il noto principio della riserva di amministrazione in materia di calendario venatorio e regolamentazione annuale della caccia, fondato sull'interpretazione dell'articolo 10 della legge 157/1992 (la legge nazionale sulla caccia).

Per il tramite di questa disposizione, ritiene violato il limite della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di protezione ambientale (art. 117, comma II, lett. s), Cost.), come noto nucleo minimo di tutela che si impone anche alla competenza legislativa residuale delle regioni sull'attività venatoria.

Nella seconda parte, la Corte stigmatizza la disposizione di cui al comma 97 del citato articolo 17 della legge regionale impugnata, in quanto lesiva delle prerogative statali in materia di ordinamento civile.

La norma prevede che al personale della Giunta e del Consiglio regionale del Lazio che presta servizio presso gli uffici stampa si applichi il contratto nazionale di lavoro giornalistico.

In conformità a numerosi precedenti (sentenze 82/2018, 411/2006, 189/2007), anche se non espressamente riportati, viene dichiarata l'illegittimità della norma per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in quanto il contratto collettivo nazionale giornalistico risulta dalla negoziazione tra le organizzazioni datoriali degli editori e la Federazione italiana della stampa da una parte ed i sindacati dall'altra, mentre l'individuazione del comparto di contrattazione collettiva di riferimento per il personale giornalistico della P.A. è rimessa alla negoziazione tra l'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) e le organizzazioni sindacali.

Quanto precede in ossequio alla legge statale 150/2000, che detta la disciplina di riferimento.

Conclusivamente, ambedue le disposizioni impugnate vengono dichiarate costituzionalmente illegittime.

Caccia (temporaneità delle zone per l'allenamento dei cani da caccia; operatività nel periodo dal 1° giugno al 31 agosto) - Impiego pubblico (applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico al personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti che, a seguito di concorso, presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali della Giunta e del Consiglio regionale). - Legge della Regione Lazio 14 agosto 2017, n. 9 (Misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale. Disposizioni varie), art. 17, comma 50, lettera i), numero 5), e comma 97. - (T-190010) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.5 del 30-1-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 50, lettera i), numero 5), e comma 97, della legge della Regione Lazio 14 agosto 2017, n. 9 (Misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale. Disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 16 ottobre 2017, depositato in cancelleria il 26 ottobre 2017, iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nella udienza pubblica dell'8 gennaio 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso depositato il 26 ottobre 2017, ha promosso due diverse questioni di legittimità costituzionale, rispettivamente riferite, una, al comma 50, lettera i), numero 5), e, l'altra, al comma 97, dell'art. 17 della legge della Regione Lazio 14 agosto 2017, n. 9 (Misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale. Disposizioni varie), in riferimento, la prima, all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e, la seconda, all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 9, commi 1 e 17, 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.

2.– La prima questione riguarda l'art. 17, comma 50, lettera i), numero 5), della legge reg. Lazio n. 9 del 2017 che ha novellato l'art. 17, comma 9, della legge della Regione Lazio 2 maggio 1995, n. 17 (Norme per la tutela della fauna selvatica e la gestione programmata dell'esercizio venatorio), con cui, nell'ambito del territorio regionale, sono state istituite zone destinate al solo allenamento dei cani.

La novella ha circoscritto temporalmente la destinazione delle suddette zone, prevedendo che l'allenamento dei cani possa svolgersi dal 1° giugno al 31 agosto di ciascun anno e ha ampliato le aree delle zone destinate all'allenamento.

La difesa dello Stato lamenta l'invasione da parte della legge regionale impugnata della competenza del legislatore nazionale in materia ambientale, in relazione all'art. 10 della legge n.

157 del 1992, che demanda al provvedimento amministrativo, e segnatamente al piano faunistico-venatorio, la definizione del periodo in cui è consentito l'allenamento e l'addestramento dei cani e la dimensione delle zone.

3.– La questione è fondata.

Va preliminarmente rilevato che «a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la mancata indicazione della materia “caccia” nel novellato art. 117 Cost. – in precedenza, invece, espressamente annoverata tra le materie rimesse alla potestà legislativa concorrente – determina la sua certa riconduzione alla competenza residuale regionale.

Tanto premesso, va però ribadito che, pur costituendo la caccia materia certamente affidata alla competenza legislativa residuale della Regione – senza che possa ritenersi ricompresa, neppure implicitamente, in altri settori della competenza statale –, anche in tale ambito “è tuttavia necessario, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che la legislazione regionale rispetti la normativa statale adottata in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ove essa esprima regole minime uniformi (sentenza n. 139 del 2017)» (sentenza n. 7 del 2019).

L'attività di allenamento dei cani, oggetto della novella di cui alla legge regionale impugnata, in quanto strumentale all'esercizio della caccia, è stata ricondotta dalla giurisprudenza della Corte al concetto di attività venatoria (sentenze n. 165 del 2009 e n. 350 del 1991); infatti lo stesso allenamento, per essere effettivo, richiede, nei periodi in cui non è aperta la stagione venatoria, che i cani caccino effettivamente selvaggina, ma limitata ad alcune specie di selvaggina naturale o allevata.

La materia trova la propria regolamentazione nell'art. 10 della legge n. 157 del 1992, che prevede l'assoggettamento alla pianificazione faunistico-venatoria dell'intero territorio agro-silvo-pastorale nazionale per assicurare, quanto alle specie carnivore, la conservazione delle effettive capacità riproduttive e il contenimento naturale di altre specie e, quanto alle altre, il conseguimento della densità ottimale e la sua conservazione mediante la riqualificazione delle risorse ambientali e la regolamentazione del prelievo venatorio.

Il contenuto dei piani faunistico-venatori è declinato dal successivo comma 8, lettera e), dell'art. 10 della legge n. 157 del 1992, da cui si evince che il piano ha, tra gli altri, il compito di individuare «le zone e i periodi per l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna di allevamento appartenente a specie cacciabili, la cui gestione può essere affidata ad associazioni venatorie e cinofile ovvero ad imprenditori agricoli singoli o associati».

Il successivo comma 10 prevede poi che le Regioni attuino la pianificazione faunistico-venatoria mediante il coordinamento dei piani provinciali, secondo i criteri indicati dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) (già Istituto nazionale per la fauna selvatica).

L'importanza della pianificazione viene in rilievo anche dalla considerazione dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, che individua le specie cacciabili e i periodi in cui è autorizzata l'attività venatoria rispetto a ciascuna di esse e che dispone che le Regioni possono modificare i termini di autorizzazione, ma solo previa acquisizione del parere dell'ISPRA e dopo aver predisposto i piani faunistico-venatori, nel cui rispetto vengono elaborati e pubblicati il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria, sentito l'ISPRA.

4.– Viene, dunque, all'evidenza un'attività procedimentale articolata e complessa, che include più momenti di interlocuzione tecnica con l'ISPRA e che presuppone l'adozione e il rispetto della pianificazione faunistica, culminando con l'adozione dei provvedimenti amministrativi che disciplinano l'esercizio dell'attività venatoria, inclusa l'attività di allenamento dei cani, nel rispetto dell'esigenza di assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili.

La «modalità tecnica del provvedere» imposta dal legislatore nazionale include dunque, quale momento ineliminabile, la pianificazione faunistica e assicura garanzie procedurali (di cui è espressione anche l'acquisizione dei pareri) funzionali all'equilibrio degli interessi in gioco,

esprimendo una regola di tutela ambientale inderogabile per le Regioni, che non possono definire con legge l'arco temporale dell'attività venatoria (sentenze n. 193 e n. 90 del 2013, n. 116, n. 105 e n. 20 del 2012).

In altri termini, siamo in presenza di una attività discrezionale della pubblica amministrazione, cui la legge statale espressamente riserva tale competenza.

Resta pertanto di esclusiva competenza del piano faunistico-venatorio sia la definizione dei periodi in cui è consentito l'allenamento dei cani da caccia, sia la dimensione delle zone destinate all'esercizio di tale attività, che la legge reg. Lazio n. 9 del 1995 aveva inizialmente fissato in tre ettari, poi elevati ad un massimo di venti ettari dalla legge regionale impugnata.

Per la descritta stretta connessione di tale materia con i profili di tutela ambientale per la protezione dell'ecosistema, la disposizione impugnata eccede la competenza regionale relativa alla caccia e, pertanto, determina la violazione dedotta dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.– La seconda questione concerne l'impugnazione dell'art. 17, comma 97, della legge reg. Lazio n. 9 del 2017, che prevede che, nelle more dell'attuazione dell'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), al personale iscritto all'albo dei giornalisti che, a seguito di concorso, presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali della Giunta e del Consiglio regionale, si applica il contratto nazionale di lavoro giornalistico.

Il comma 97, dell'art. 17, della legge reg. Lazio n. 9 del 2017, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost., poiché la disciplina del rapporto di lavoro del dipendente pubblico rientrerebbe nella materia «ordinamento civile», spettante in via esclusiva al legislatore nazionale e, quindi, sottoposta a legge statale e, per effetto del rinvio da essa operato, alla contrattazione collettiva.

La norma censurata contrasterebbe, altresì, con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, commi 1 e 17, del d.l. n. 78 del 2010, quale convertito nella legge n. 122 del 2010, il quale prevede che il personale pubblico non possa fruire di un trattamento economico superiore a quello ordinariamente spettante per l'anno 2010.

6.– Anche tale seconda questione è fondata.

L'art. 9, comma 5, della legge n. 150 del 2000, nelle more della cui attuazione si pone espressamente la legge regionale impugnata, prevede che le amministrazioni pubbliche possano dotarsi di un ufficio stampa e demanda ad una apposita contrattazione collettiva, negoziata con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti, l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali di riferimento.

La previsione, da parte della legge regionale impugnata, di applicazione ai giornalisti inquadrati, a seguito di concorso pubblico, nel personale di ruolo della Regione di un contratto collettivo non negoziato dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), ma dalle organizzazioni datoriali degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana, viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra, infatti, nella materia «ordinamento civile» e spetta in via esclusiva al legislatore nazionale; invero, a seguito della privatizzazione, tale rapporto è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla specifica contrattazione collettiva, espressamente regolata dall'art. 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

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» ed alla luce di tale previsione il contratto collettivo relativo al personale del Comparto funzioni locali ha disciplinato la posizione dei giornalisti addetti agli uffici stampa in questione.

Pertanto, la legge impugnata viola la sfera di competenza statale, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del pubblico impiego.

Resta assorbita la censura, avente carattere subordinato, afferente alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, commi 1 e 17, del d.l. n. 78 del 2010.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 50, lettera i), numero 5), e comma 97, della legge della Regione Lazio 14 agosto 2017, n. 9 (Misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale. Disposizioni varie).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giulio PROSPERETTI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 gennaio 2019.

Sentenza: 8 gennaio 2019, n. 16

Materia: Caccia

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 67, comma 1, della legge della Regione Veneto 29 dicembre 2017, n. 45 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018)

Esito: non fondatezza del ricorso

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 67, comma 1, della legge della Regione Veneto 29 dicembre 2017, n. 45 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), che introduce nella legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio) l'art. 19-bis, disciplinante il "Sistema regionale di prenotazione e disciplina per l'esercizio della mobilità venatoria dei cacciatori del Veneto", in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Secondo il ricorrente, il nuovo art. 19-bis della legge reg. Veneto n. 50 del 1993 lederebbe la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, sotto un duplice e concorrente profilo.

Anzitutto, la disciplina impugnata consentirebbe di esercitare l'attività venatoria in forme e modalità ulteriori rispetto a quelle individuate dall'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che prevede tre modalità di caccia da esercitare in via esclusiva da parte di ciascun cacciatore.

In secondo luogo, l'art. 19-bis introdurrebbe un sistema "automatizzato" di autorizzazione all'accesso di ciascun cacciatore in un ambito territoriale di caccia diverso da quello in cui risulta iscritto, senza prevedere che tale accesso sia subordinato, come prescrive invece l'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992, al previo consenso degli organi di gestione dell'ambito territoriale nel quale l'accesso deve essere autorizzato.

La prima censura formulata nel ricorso, concernente l'asserito contrasto della disciplina regionale impugnata con l'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992, assunto quale parametro interposto in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, è inammissibile per radicale difetto di motivazione.

L'Avvocatura generale dello Stato non ha infatti in alcun modo spiegato nelle proprie memorie perché la disciplina regionale de qua debba essere interpretata nel senso che consenta di esercitare l'attività venatoria in forme e con modalità ulteriori rispetto a quelle individuate dall'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992. Né un tale chiarimento è emerso nella discussione in udienza.

Nel silenzio serbato sul punto dalla disciplina regionale impugnata, deve pertanto ritenersi che la regola generale posta dalla disciplina statale continui a trovare piena applicazione, e che – conseguentemente – ciascun cacciatore possa chiedere di accedere a un ambito territoriale di caccia diverso da quello di iscrizione soltanto al fine di praticare la sola forma di attività venatoria per la quale egli abbia ottenuto la prescritta autorizzazione, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 157 del 1992.

La seconda censura formulata nel ricorso, concernente l'asserito contrasto della disciplina impugnata con l'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992, assunto anch'esso come parametro interposto, non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, la materia della caccia rientra, dopo la revisione del Titolo V avvenuta per opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nella potestà legislativa residuale delle Regioni, le quali sono nondimeno tenute a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente, che costituisce oggetto di una competenza statale esclusiva, di carattere trasversale.

Più precisamente, tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra «il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse all'esercizio dell'attività venatoria» (sentenza n. 4 del 2000); conseguentemente, i livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema da questa fissati non sono derogabili in peius dalla legislazione regionale (sentenze n. 7 del 2019, n. 174 del 2017 e n. 303 del 2013).

Le disposizioni dell'art. 19-bis disciplinano in sintesi un «sistema regionale di prenotazione per il rilascio dell'autorizzazione» alla caccia alla selvaggina migratoria al di fuori dell'ambito territoriale di iscrizione di ciascun cacciatore, per un massimo di trenta giornate nel corso della stagione venatoria.

Il comma 3 dell'art. 19-bis dispone, in particolare, che «il sistema informativo regionale autorizza l'accesso giornaliero» nell'ambito territoriale di caccia in questione «a un numero di cacciatori comunque non superiore alla differenza tra i cacciatori iscritti all'Ambito territoriale di caccia ed i cacciatori ammissibili sulla base dell'indice di densità venatoria massima stabilito annualmente dalla Giunta regionale».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che tale meccanismo autorizzatorio contrasti, in ragione del suo automatismo, con la corrispondente disciplina dettata dall'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992, che stabilisce in via generale che ogni cacciatore, previa domanda all'amministrazione competente, ha diritto all'accesso in uno specifico ambito territoriale di caccia, e può inoltre avere accesso ad altri ambiti o comprensori (situati nella propria o in altra Regione) «previo consenso dei relativi organi di gestione».

Il meccanismo di autorizzazione automatica disciplinato dal legislatore regionale veneto non consentirebbe infatti agli organi di gestione di ciascun ambito territoriale di esercitare, caso per caso, le valutazioni discrezionali loro demandate dalla legge statale rispetto alla decisione se autorizzare o meno l'accesso di nuovi cacciatori nel rispettivo ambito territoriale.

Ciò determinerebbe una deroga in peius del livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema che la legge statale mira ad assicurare, con conseguente invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia da parte della disciplina regionale impugnata.

Ad avviso della Corte la disciplina in parola non determina una deroga in peius del livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema garantito dalla legislazione statale, e in particolare dall'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992, invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Il requisito, previsto dalla disposizione statale, del «previo consenso» degli organi di gestione del singolo ambito territoriale all'accesso di cacciatori non iscritti nell'ambito territoriale stesso è funzionale all'esigenza «di permettere un'attività di controllo da parte dell'amministrazione competente», in modo da consentire a quest'ultima di «verificare periodicamente l'adeguatezza del rapporto tra i cacciatori autorizzati e la porzione di territorio interessata» (sentenza n. 174 del 2017).

Ciò anche in relazione alla possibilità per l'organo direttivo del singolo ambito territoriale, prevista dal successivo comma 8 dell'art. 14 della legge statale in parola, di ammettere «un numero di cacciatori superiore a quello fissato dal regolamento di attuazione, purché si siano accertate, anche mediante censimenti, modificazioni positive della popolazione faunistica».

Tale esigenza sostanziale appare soddisfatta da un meccanismo autorizzatorio informatico come quello disciplinato dalla legge della Regione Veneto qui all'esame, che – in una prospettiva di semplificazione – consente al cacciatore non iscritto in un determinato ambito territoriale di accedervi previa verifica, da parte dello stesso sistema informatico, del mancato raggiungimento, in

quel medesimo ambito territoriale, dell'indice di densità venatoria massima stabilito annualmente con delibera della Giunta regionale.

Il meccanismo in esame infatti consente, da un lato, di assicurare che il numero di cacciatori presenti giornalmente in ciascun ambito territoriale non superi il massimo che la delibera della Giunta regionale, nel rispetto dei vincoli posti dalla legislazione statale, ha già considerato in via generale compatibile con le esigenze di tutela dell'ecosistema, e della popolazione faunistica migratoria in particolare; e, dall'altro, assicura che gli stessi organi direttivi dei singoli ambiti territoriali, composti a norma dell'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, siano costantemente in grado di avere contezza del numero di cacciatori effettivamente ammessi.

La circostanza che il sistema informatico regolato dalla disciplina regionale impugnata non possa autorizzare automaticamente l'accesso in un determinato ambito territoriale di un numero di cacciatori superiore all'indice venatorio massimo, in assenza dell'apposita delibera dell'organo di gestione di cui si è detto, esclude – d'altra parte – ogni possibile effetto pregiudizievole della disciplina regionale medesima rispetto al livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema assicurato dalla disciplina statale di riferimento.

L'automatismo del blocco delle ammissioni di cacciatori provenienti da altri ambiti al raggiungimento dell'indice venatorio massimo impedisce così che si verifichi quanto altre volte evidenziato dalla Corte in riferimento a disposizioni di legge regionali che consentivano «l'indiscriminato esercizio della caccia alla selvaggina migratoria in tutti gli ambiti», in dispregio dell'esigenza di garantire «quella equilibrata distribuzione dei cacciatori, nell'esercizio dell'attività venatoria, che costituisce uno degli obiettivi fondamentali della normativa in materia» (sentenza n. 4 del 2000, cui adde sentenza n. 303 del 2013).

Caccia - Sistema regionale di prenotazione per il rilascio dell'autorizzazione e disciplina per l'esercizio della mobilità venatoria dei cacciatori. - Legge della Regione Veneto 29 dicembre 2017, n. 45 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), art. 67, comma 1, che introduce l'art. 19-bis nella legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio). (T-190016) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.7 del 13-2-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 1, della legge della Regione Veneto 29 dicembre 2017, n. 45 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), che introduce l'art. 19-bis nella legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 26 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 2 marzo 2018, iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nella udienza pubblica dell'8 gennaio 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 67, comma 1, della legge della Regione Veneto 29 dicembre 2017, n. 45 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), che introduce nella legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio) l’art. 19-bis, disciplinante il “Sistema regionale di prenotazione e disciplina per l’esercizio della mobilità venatoria dei cacciatori del Veneto”, in relazione all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Secondo il ricorrente, il nuovo art. 19-bis della legge reg. Veneto n. 50 del 1993 lederebbe la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente, sotto un duplice e concorrente profilo.

Anzitutto, la disciplina impugnata consentirebbe di esercitare l’attività venatoria in forme e modalità ulteriori rispetto a quelle individuate dall’art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che prevede tre modalità di caccia da esercitare in via esclusiva da parte di ciascun cacciatore.

In secondo luogo, l’art. 19-bis introdurrebbe un sistema “automatizzato” di autorizzazione all’accesso di ciascun cacciatore in un ambito territoriale di caccia diverso da quello in cui risulta iscritto, senza prevedere che tale accesso sia subordinato, come prescrive invece l’art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992, al previo consenso degli organi di gestione dell’ambito territoriale nel quale l’accesso deve essere autorizzato.

2.– La difesa regionale ha eccepito l’inammissibilità del ricorso, in ragione dell’asserito difetto di lesività attuale della disciplina impugnata. Quest’ultima, relativa all’autorizzazione all’accesso a un ambito territoriale di caccia diverso da quello di iscrizione, non potrebbe infatti essere considerata self-executing, in assenza del provvedimento della Giunta regionale previsto dal comma 4 dello stesso art. 19-bis.

L’eccezione è infondata.

La circostanza che, nell’economia della disciplina regionale impugnata, le modalità di accesso al sistema automatico censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri debbano essere ancora oggetto di una disciplina di dettaglio da parte di una futura deliberazione della Giunta regionale, non esclude che possa sin d’ora legittimamente censurarsi la disciplina legislativa che introduce un sistema di autorizzazione automatico, che il ricorrente ritiene lesivo della competenza statale in materia di tutela dell’ambiente proprio per il suo carattere automatizzato. E ciò a prescindere da come potrebbe atteggiarsi in futuro la normativa di dettaglio da adottarsi da parte della Giunta regionale.

3.– La prima censura formulata nel ricorso, concernente l’asserito contrasto della disciplina regionale impugnata con l’art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992, assunto quale parametro interposto in relazione all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, è inammissibile per radicale difetto di motivazione.

L’Avvocatura generale dello Stato non ha infatti in alcun modo spiegato nelle proprie memorie perché la disciplina regionale de qua debba essere interpretata nel senso che consenta di esercitare l’attività venatoria in forme e con modalità ulteriori rispetto a quelle individuate dall’art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992.

Né un tale chiarimento è emerso nella discussione in udienza.

Nel silenzio serbato sul punto dalla disciplina regionale impugnata, deve pertanto ritenersi che la regola generale posta dalla disciplina statale continui a trovare piena applicazione, e che – conseguentemente – ciascun cacciatore possa chiedere di accedere a un ambito territoriale di caccia diverso da quello di iscrizione soltanto al fine di praticare la sola forma di attività venatoria per la quale egli abbia ottenuto la prescritta autorizzazione, ai sensi dell’art. 12 della legge n. 157 del 1992.

4.– La seconda censura formulata nel ricorso, concernente l'asserito contrasto della disciplina impugnata con l'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992, assunto anch'esso come parametro interposto, non è fondata.

4.1.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la materia della caccia rientra, dopo la revisione del Titolo V avvenuta per opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nella potestà legislativa residuale delle Regioni, le quali sono nondimeno tenute a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente, che costituisce oggetto di una competenza statale esclusiva, di carattere trasversale. Più precisamente, tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra «il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse all'esercizio dell'attività venatoria» (sentenza n. 4 del 2000); conseguentemente, i livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema da questa fissati non sono derogabili in peius dalla legislazione regionale (sentenze n. 7 del 2019, n. 174 del 2017 e n. 303 del 2013).

4.2.– Le disposizioni dell'art. 19-bis, analiticamente descritte al punto 1 del Ritenuto in fatto, disciplinano in sintesi un «sistema regionale di prenotazione per il rilascio dell'autorizzazione» alla caccia alla selvaggina migratoria al di fuori dell'ambito territoriale di iscrizione di ciascun cacciatore, per un massimo di trenta giornate nel corso della stagione venatoria.

Il comma 3 dell'art. 19-bis dispone, in particolare, che «il sistema informativo regionale autorizza l'accesso giornaliero» nell'ambito territoriale di caccia in questione «a un numero di cacciatori comunque non superiore alla differenza tra i cacciatori iscritti all'Ambito territoriale di caccia ed i cacciatori ammissibili sulla base dell'indice di densità venatoria massima stabilito annualmente dalla Giunta regionale».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che tale meccanismo autorizzatorio contrasti, in ragione del suo automatismo, con la corrispondente disciplina dettata dall'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992, che stabilisce in via generale che ogni cacciatore, previa domanda all'amministrazione competente, ha diritto all'accesso in uno specifico ambito territoriale di caccia, e può inoltre avere accesso ad altri ambiti o comprensori (situati nella propria o in altra Regione) «previo consenso dei relativi organi di gestione».

Nella prospettazione dell'Avvocatura generale dello Stato, il meccanismo di autorizzazione automatica disciplinato dal legislatore regionale veneto non consentirebbe agli organi di gestione di ciascun ambito territoriale di esercitare, caso per caso, le valutazioni discrezionali loro demandate dalla legge statale rispetto alla decisione se autorizzare o meno l'accesso di nuovi cacciatori nel rispettivo ambito territoriale.

Ciò determinerebbe una deroga in peius del livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema che la legge statale mira ad assicurare, con conseguente invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia da parte della disciplina regionale impugnata.

4.3.– La difesa regionale ha proposto, nelle proprie memorie e nella discussione orale, una lettura dell'art. 19-bis impugnato secondo la quale il sistema informatico ivi disciplinato sarebbe funzionale a una mera «prenotazione» da parte del cacciatore interessato ad accedere a un ambito territoriale diverso da quello di iscrizione, mentre il rilascio dell'autorizzazione sarebbe riservato a un successivo provvedimento da parte degli organi di gestione dei singoli ambiti territoriali.

Tale lettura non è, tuttavia, persuasiva.

In senso contrario milita, anzitutto, la littera legis. Il comma 3 stabilisce, infatti, che «il sistema informativo autorizza l'accesso giornaliero» a un determinato numero di cacciatori nei vari ambiti territoriali.

Il verbo «autorizza», riferito direttamente al sistema informativo, non pare lasciare alcuno spazio alla prospettiva di un ulteriore provvedimento autorizzatorio da parte dei relativi organi di gestione.

L'esame dei lavori preparatori della disciplina impugnata evidenzia, inoltre, come il subemendamento n. C0210, presentato dal consigliere di minoranza Zanoni nella seduta del 21 dicembre 2017, diretto proprio a subordinare l'accesso negli ambiti territoriali di caccia al consenso espresso dei relativi organi di gestione, sia stato respinto dal Consiglio regionale.

Si deve pertanto ritenere che il sistema informatico previsto dall'art. 19-bis citato, ancorché denominato «sistema regionale di prenotazione», sia stato in realtà concepito dal legislatore regionale come un sistema di autorizzazione automatica all'esercizio dell'attività venatoria in ambito territoriale diverso da quello di iscrizione di ciascun cacciatore.

4.4.– Cionondimeno, ad avviso di questa Corte la disciplina in parola non determina una deroga in peius del livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema garantito dalla legislazione statale, e in particolare dall'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992, invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Il requisito, previsto dalla disposizione statale, del «previo consenso» degli organi di gestione del singolo ambito territoriale all'accesso di cacciatori non iscritti nell'ambito territoriale stesso è funzionale all'esigenza «di permettere un'attività di controllo da parte dell'amministrazione competente», in modo da consentire a quest'ultima di «verificare periodicamente l'adeguatezza del rapporto tra i cacciatori autorizzati e la porzione di territorio interessata» (sentenza n. 174 del 2017).

Ciò anche in relazione alla possibilità per l'organo direttivo del singolo ambito territoriale, prevista dal successivo comma 8 dell'art. 14 della legge statale in parola, di ammettere «un numero di cacciatori superiore a quello fissato dal regolamento di attuazione, purché si siano accertate, anche mediante censimenti, modificazioni positive della popolazione faunistica».

Tale esigenza sostanziale appare soddisfatta da un meccanismo autorizzatorio informatico come quello disciplinato dalla legge della Regione Veneto qui all'esame, che – in una prospettiva di semplificazione – consente al cacciatore non iscritto in un determinato ambito territoriale di accedervi previa verifica, da parte dello stesso sistema informatico, del mancato raggiungimento, in quel medesimo ambito territoriale, dell'indice di densità venatoria massima stabilito annualmente con delibera della Giunta regionale.

Il meccanismo in esame infatti consente, da un lato, di assicurare che il numero di cacciatori presenti giornalmente in ciascun ambito territoriale non superi il massimo che la delibera della Giunta regionale, nel rispetto dei vincoli posti dalla legislazione statale, ha già considerato in via generale compatibile con le esigenze di tutela dell'ecosistema, e della popolazione faunistica migratoria in particolare; e, dall'altro, assicura che gli stessi organi direttivi dei singoli ambiti territoriali, composti a norma dell'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, siano costantemente in grado di avere contezza del numero di cacciatori effettivamente ammessi.

La circostanza che il sistema informatico regolato dalla disciplina regionale impugnata non possa autorizzare automaticamente l'accesso in un determinato ambito territoriale di un numero di cacciatori superiore all'indice venatorio massimo, in assenza dell'apposita delibera dell'organo di gestione di cui si è detto, esclude – d'altra parte – ogni possibile effetto pregiudizievole della disciplina regionale medesima rispetto al livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema assicurato dalla disciplina statale di riferimento.

L'automatismo del blocco delle ammissioni di cacciatori provenienti da altri ambiti al raggiungimento dell'indice venatorio massimo impedisce così che si verifichi quanto altre volte evidenziato da questa Corte in riferimento a disposizioni di legge regionali che consentivano «l'indiscriminato esercizio della caccia alla selvaggina migratoria in tutti gli ambiti», in dispregio dell'esigenza di garantire «quella equilibrata distribuzione dei cacciatori, nell'esercizio dell'attività venatoria, che costituisce uno degli obiettivi fondamentali della normativa in materia» (sentenza n. 4 del 2000, cui addizionalmente sentenza n. 303 del 2013).

per questi motivi

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 1, della legge della Regione Veneto 29 dicembre 2017, n. 45 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), che introduce l'art. 19-bis nella legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 67, comma 1, della legge reg. Veneto n. 45 del 2017, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 gennaio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Francesco VIGANÒ, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 febbraio 2019.

Sentenza: 23 gennaio 2019, n. 20

Materia: diritto alla riservatezza dei dati personali dei dirigenti pubblici e diritto di accesso a dati ed informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni

Parametri invocati: artt. 2, 3, 13 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), all'art. 5 della Convenzione n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, nonché agli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), 7, lettere c) ed e), e 8, paragrafi 1 e 4, della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati;

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tar Lazio, sezione prima quater.

Oggetto: art. 14, comma 1-bis e 1 ter, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del d.lgs in oggetto nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso d.lgs per tutti i titolari di incarichi dirigenziali anziché solo per quelli previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche);

2) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del d.lgs. 33/2013 nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera c), dello stesso d.lgs anche per i titolari di incarichi dirigenziali, rispetto ai parametri sopra riportati.

3) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-ter, del d.lgs. 33/2013, rispetto ai parametri sopra riportati;

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 14, comma 1-bis, del decreto in oggetto estende a tutti i titolari di incarichi dirigenziali nella pubblica amministrazione, a qualsiasi titolo conferiti, gli obblighi di pubblicazione di una serie di dati, obblighi già previsti dall' art. 14, comma 1 a carico dei titolari di incarichi politici, anche se non di carattere elettivo, di livello statale, regionale e locale.

Il Tar Lazio censura la disposizione nella parte in cui stabilisce che le pubbliche amministrazioni pubblichino, per i dirigenti, i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici (art. 14, comma 1, lett. c), le dichiarazioni e attestazioni di cui agli artt. 2, 3 e 4 della l. 441/1982 (Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti), ovvero la dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche e quella concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, le

azioni di società, le quote di partecipazione a società, anche in relazione al coniuge non separato ed ai parenti entro il secondo grado, ove essi vi acconsentano, dovendosi in ogni caso dare evidenza al mancato consenso. (art. 14, comma 1, lett. f)

L'art. 14, comma 1-ter, del dlgs. 33/ 2013 è censurato limitatamente all'ultimo periodo, nella parte in cui prevede che l'amministrazione pubblichi sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo degli emolumenti percepiti da ciascun dirigente a carico della finanza pubblica.

Secondo il Tar Lazio queste disposizioni contrasterebbero innanzitutto, con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione ai parametri sopra riportati.

A suo giudizio, tali disposizioni stabiliscono principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, confermati anche dalla nuova normativa in materia di protezione dei dati personali di cui al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, che definisce il quadro sovranazionale di riferimento per ogni disciplina del rapporto tra esigenza (privata) di protezione di tali dati ed esigenza (pubblica) di trasparenza.

Sottolinea come la necessaria tutela delle persone fisiche rispetto al trattamento e alla libera circolazione dei dati personali non osterebbe a una normativa nazionale che imponga la raccolta e la divulgazione di informazioni relative al patrimonio e al reddito dei dirigenti pubblici, alla condizione, però, che la divulgazione di tali dati risulti necessaria e appropriata al raggiungimento degli obiettivi della corretta informazione dei cittadini e della buona gestione delle risorse pubbliche. I principi desumibili dai parametri europei risulterebbero invece lesi dalla disciplina censurata, anche a causa della quantità di dati da pubblicare e delle modalità della loro divulgazione, anche in considerazione del fatto che le amministrazioni cui compete la pubblicazione *on line* dei dati non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte a impedire ai motori di ricerca web di indicizzarli o di renderli non consultabili attraverso questi ultimi. (artt. 7-bis e 9 del dlgs. 33/ 2013)

Secondo il Tar Lazio inoltre le disposizioni in oggetto sarebbero in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto due distinti profili. In primo luogo, sarebbe violato il principio di uguaglianza in quanto gli obblighi di pubblicazione graverebbero su tutti i dirigenti pubblici, senza alcuna distinzione. Tale principio di uguaglianza sarebbe inoltre violato dall'equiparazione dei dirigenti pubblici con i titolari di incarichi politici. La lesione dell'art. 3 Cost. emergerebbe anche sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza della disciplina censurata. La divulgazione *on line* di una quantità enorme di dati comporterebbe rischi di alterazione, manipolazione e riproduzione di questi ultimi per finalità diverse da quelle per le quali la loro raccolta e trattamento sono previsti.

Per il Tar Lazio la «pubblicazione di massicce quantità di dati» non si tradurrebbe automaticamente nell'agevolazione della ricerca di quelli più significativi a determinati fini, soprattutto da parte dei singoli cittadini, rispetto ai quali è anzi lecito supporre la mancanza di disponibilità di efficaci strumenti di lettura e di elaborazione di dati sovrabbondanti ed eccessivamente diffusi.

Per il Tar Lazio, infine, le disposizioni in esame si porrebbero in contrasto con gli artt. 2 e 13 Cost., poiché i diritti inviolabili dell'uomo e la libertà personale risulterebbero lesi da obblighi di pubblicazione funzionali a esigenze di trasparenza amministrativa ma non idonei a scongiurare «la diffusione di dati sensibili», per un verso superflui ai fini perseguiti dalla disciplina, per altro verso «susceptibili di interpretazioni distorte».

Il Tar Lazio estende d'ufficio le questioni di legittimità costituzionale anche all'art. 14, comma 1-ter, del d.lgs. n. 33/2013, limitatamente all'ultimo periodo e, dunque, alla parte in cui prevede che l'amministrazione pubblichi sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo degli emolumenti percepiti da ciascun dirigente a carico della finanza pubblica.

Sostiene, infatti, il rimettente che oggetto della pubblicazione prevista da tale ultimo periodo della disposizione sarebbe un dato aggregato, che contiene quello di cui al comma 1, lettera c), dello stesso art. 14, e potrebbe anzi corrispondere del tutto a quest'ultimo, se il dirigente non percepisca altro emolumento diverso dalla retribuzione per l'incarico conferitogli.

La Corte costituzionale ha esaminato prioritariamente le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 3 Cost., evocato sia sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza sia sotto il profilo della lesione del principio di uguaglianza.

Essa pone in evidenza che la questione da esaminare concerne il bilanciamento tra due diritti: quello alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

In tali valutazioni, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del cosiddetto test di proporzionalità, che «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sentenza 1/2014, richiamata, da ultimo, dalle sentenze 137/2018, 10/2016, 272 e 23/2015 e 162/2014).

Anche la giurisprudenza europea segue le medesime coordinate interpretative affermando che non può riconoscersi alcuna automatica prevalenza dell'obiettivo di trasparenza sul diritto alla protezione dei dati personali.

Il principio di proporzionalità del trattamento rappresenta il fulcro della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia.

Pertanto, lo scrutinio intorno al punto di equilibrio individuato dal legislatore sulla questione della pubblicità dei dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti amministrativi va condotto alla stregua del parametro costituzionale interno evocato dal giudice a quo (art. 3 Cost.), come integrato dai principi di derivazione europea.

Essi sanciscono l'obbligo, per la legislazione nazionale, di rispettare i criteri di necessità, proporzionalità, finalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, pur al cospetto dell'esigenza di garantire, fino al punto tollerabile, la pubblicità dei dati in possesso della pubblica amministrazione.

La Corte è stata pertanto investita del compito di decidere se, ed eventualmente in quale misura, la scelta legislativa operata con l'articolo oggetto di impugnativa superi il test di proporzionalità.

La Corte ha ritenuto la questione parzialmente fondata per violazione, sia del principio di ragionevolezza, sia del principio di eguaglianza, limitatamente all'obbligo imposto a tutti i titolari di incarichi dirigenziali, senza alcuna distinzione fra di essi, di pubblicare le dichiarazioni e le attestazioni di cui alla lettera f) del comma 1 dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013.

Secondo la Corte, il legislatore può prevedere strumenti di libero accesso di chiunque alle pertinenti informazioni in nome di rilevanti obiettivi di trasparenza dell'esercizio delle funzioni pubbliche ma il perseguimento di tali finalità deve avvenire attraverso la previsione di obblighi di pubblicità di dati e informazioni, la cui conoscenza sia ragionevolmente ed effettivamente connessa all'esercizio di un controllo sia sul corretto perseguimento delle funzioni istituzionali sia sul corretto impiego delle risorse pubbliche.

Perciò la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'obbligo imposto a ciascun titolare di incarico dirigenziale di pubblicare i dati di cui alla lettera c) dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. 33/2013, e dunque i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica nonché gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici.

Il regime di piena conoscibilità di tali dati risulta proporzionato rispetto alle finalità perseguite dalla normativa sulla trasparenza amministrativa, con conseguente esclusione della prospettata violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione a tutti i parametri interposti evocati.

La Corte ritiene non fondate anche le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2 e 13 Cost. in quanto, a suo giudizio, non è chiaro come la pubblicazione di tali dati possa mettere a rischio la sicurezza o la libertà degli interessati, danneggiandone la dignità personale: si tratta, infatti,

dell'ostensione di compensi o rimborsi spese direttamente connessi all'espletamento dell'incarico dirigenziale.

Per quanto concerne invece gli obblighi di pubblicazione indicati nella lettera f) del comma 1 dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 imposti dal censurato comma 1-bis dello stesso articolo, senza alcuna distinzione, a carico di tutti i titolari di incarichi dirigenziali, per la Corte si tratta, in primo luogo, di dati che non necessariamente risultano in diretta connessione con l'espletamento dell'incarico affidato.

Essi offrono, piuttosto, un'analitica rappresentazione della situazione economica personale dei soggetti interessati e dei loro più stretti familiari, senza che, a giustificazione di questi obblighi di trasparenza, possa essere sempre invocata, come invece per i titolari di incarichi politici, la necessità o l'opportunità di rendere conto ai cittadini di ogni aspetto della propria condizione economica e sociale, allo scopo di mantenere saldo, durante l'espletamento del mandato, il rapporto di fiducia che alimenta il consenso popolare.

Per la Corte, dunque, la disposizione censurata non risponde alle due condizioni richieste dal test di proporzionalità: l'imposizione di oneri non sproporzionati rispetto ai fini perseguiti e la scelta della misura meno restrittiva dei diritti che si fronteggiano.

Essa pertanto viola l'art. 3 della Cost., innanzitutto sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca, in quanto impone a tutti indiscriminatamente i titolari d'incarichi dirigenziali un onere di pubblicazione sproporzionato rispetto alla finalità principale perseguita, quella di contrasto alla corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione.

Anche sotto il secondo profilo, quello della necessaria scelta della misura meno restrittiva dei diritti fondamentali in potenziale tensione, la disposizione censurata non supera il test di proporzionalità. Esistono soluzioni alternative a quella ora in esame per bilanciare adeguatamente le contrapposte esigenze di riservatezza e trasparenza, entrambe degne di adeguata valorizzazione, ma nessuna delle due passibile di eccessiva compressione.

La Corte precisa che spetta al legislatore indicare la soluzione più idonea a bilanciare i diritti antagonisti e ritiene corretto il rilievo del giudice rimettente che sottolinea come la mancanza di qualsivoglia differenziazione tra dirigenti risulti in contrasto, ad un tempo, con il principio di eguaglianza e, di nuovo, con il principio di proporzionalità, che dovrebbe guidare ogni operazione di bilanciamento tra diritti fondamentali antagonisti.

Il legislatore avrebbe perciò dovuto operare distinzioni in rapporto al grado di esposizione dell'incarico pubblico al rischio di corruzione e all'ambito di esercizio delle relative funzioni, prevedendo coerentemente livelli differenziati di pervasività e completezza delle informazioni reddituali e patrimoniali da pubblicare.

La Corte pone inoltre in evidenza che essa non può sostituirsi al legislatore nell'identificare quei titolari d'incarichi dirigenziali ai quali la disposizione possa essere applicata senza che la compressione della tutela dei dati personali risulti priva di adeguata giustificazione.

Nondimeno, ritiene necessario assicurare la salvaguardia di un nucleo minimo di tutela del diritto alla trasparenza amministrativa in relazione ai dati personali indicati dalla disposizione censurata, in attesa di un indispensabile e complessivo nuovo intervento del legislatore.

L'art. 19 del dlgs. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nell'elencare gli incarichi di funzioni dirigenziali, ai commi 3 e 4 contiene indicazioni normative che risultano provvisoriamente congruenti ai fini appena indicati.

Tali commi individuano due particolari categorie di incarichi dirigenziali, quelli di Segretario generale di ministeri e di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di funzione dirigenziale di livello generale.

Le competenze spettanti ai soggetti che ne sono titolari rendono manifesto lo svolgimento, da parte loro, di attività di collegamento con gli organi di decisione politica, con i quali il legislatore presuppone l'esistenza di un rapporto fiduciario, tanto da disporre che i suddetti incarichi siano conferiti su proposta del ministro competente.

L'attribuzione a tali dirigenti di compiti di elevatissimo rilievo rende non irragionevole il mantenimento in capo ad essi proprio degli obblighi di trasparenza in esame.

In definitiva, la Corte dichiara l'art. 14, comma 1-bis, del d.lgs. 33/2013, costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo, per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. 165/2001.

Dirigenti delle pubbliche amministrazioni - Obblighi di pubblicazione dei compensi di qualsiasi natura percepiti nonché di dati relativi al reddito e al patrimonio personali e degli stretti congiunti. - Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), art. 14, commi 1-bis e 1-ter. - (T-190020) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.9 del 27-2-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1-bis e 1-ter, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), promosso dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima quater, con ordinanza del 19 settembre 2017, iscritta al n. 167 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di R. A. e altri, nonché l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2018 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Micaela Grandi e Stefano Orlandi per R. A. e altri e l'Avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima quater, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1-bis e 1-ter, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni).

Le disposizioni censurate sono state inserite nell'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013 dall'art. 13, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

In particolare, l'art. 14, comma 1-bis, estende a tutti i titolari di incarichi dirigenziali nella pubblica amministrazione, a qualsiasi titolo conferiti, gli obblighi di pubblicazione di una serie di dati, obblighi già previsti dal citato art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013 a carico dei titolari di incarichi politici, anche se non di carattere elettivo, di livello statale, regionale e locale.

Il rimettente censura la disposizione nella parte in cui stabilisce che le pubbliche amministrazioni pubblicano, per i dirigenti, i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici (art. 14, comma 1, lettera c); le dichiarazioni e attestazioni di cui agli artt. 2, 3 e 4 della legge 5 luglio 1982, n. 441 (Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti), ovvero la dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche e quella concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, le azioni di società, le quote di partecipazione a società, anche in relazione al coniuge non separato ed ai parenti entro il secondo grado, ove essi vi acconsentano, dovendosi in ogni caso dare evidenza al mancato consenso (art. 14, comma 1, lettera f).

L'art. 14, comma 1-ter, del d.lgs. n. 33 del 2013 è censurato limitatamente all'ultimo periodo, nella parte in cui prevede che l'amministrazione pubblichi sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo degli emolumenti percepiti da ciascun dirigente a carico della finanza pubblica.

1.1.– Ritiene il giudice a quo che le indicate disposizioni contrastino, innanzitutto, con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, all'art. 5 della Convenzione n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, adottata a Strasburgo il 28 gennaio 1981, ratificata e resa esecutiva con la legge 21 febbraio 1989, n. 98, nonché agli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), 7, lettere c) ed e), e 8, paragrafi 1 e 4, della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

Evidenzia il tribunale amministrativo rimettente come tali disposizioni stabiliscano principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, confermati anche dalla nuova normativa in materia di protezione dei dati personali di cui al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), definendo così il quadro sovranazionale di riferimento per ogni disciplina del rapporto tra esigenza (privata) di protezione di tali dati ed esigenza (pubblica) di trasparenza.

Sottolinea come la necessaria tutela delle persone fisiche rispetto al trattamento e alla libera circolazione dei dati personali non osterebbe a una normativa nazionale che imponga la raccolta e la divulgazione di informazioni relative al patrimonio e al reddito dei dirigenti pubblici, alla condizione, però, che la divulgazione di tali dati, in quanto riferiti puntualmente e specificamente ai nominativi dei dipendenti, risulti necessaria e appropriata al raggiungimento degli obiettivi della corretta informazione dei cittadini e della buona gestione delle risorse pubbliche.

Sostiene che i principi desumibili dai parametri europei risulterebbero invece lesi dalla disciplina censurata, anche a causa della quantità di dati da pubblicare e delle modalità della loro divulgazione, dovendosi in particolare considerare che, ai sensi degli artt. 7-bis e 9 del d.lgs. n. 33 del 2013, le amministrazioni cui compete la pubblicazione on line dei dati non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte a impedire ai motori di ricerca web di indicizzarli, o di renderli non consultabili attraverso questi ultimi.

1.2.– Le disposizioni di cui all'art. 14, commi 1-bis e 1-ter, del d.lgs. n. 33 del 2013, sarebbero altresì in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto due distinti profili.

In primo luogo, vi sarebbe violazione del principio di uguaglianza per la circostanza che gli obblighi di pubblicazione in esame graverebbero su tutti i dirigenti pubblici, senza alcuna distinzione. Il giudice a quo osserva che la previsione normativa assimilerebbe, in tal modo, cariche

dirigenziali che, «all'evidenza, non sono equiparabili fra loro», per «genesì, struttura, funzioni esercitate e poteri statali di riferimento».

La mancata differenziazione tra le categorie dirigenziali soggette alla misura, in base, ad esempio, all'amministrazione di appartenenza, alla qualifica, alle funzioni in concreto ricoperte, ai compensi percepiti, sarebbe «indice di una non adeguata calibrazione della disposizione in parola», tenuto conto della molteplicità delle categorie dirigenziali rinvenibili nell'ordinamento vigente, e della connessa varietà ed estensione dei segmenti di potere amministrativo esercitato: la misura riguarderebbe, secondo le elaborazioni dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), oltre centoquarantamila dirigenti, senza alcuna considerazione dell'effettivo rischio corruttivo insito nella funzione svolta, anche in relazione all'entità delle risorse pubbliche assegnate all'ufficio della cui gestione il soggetto interessato deve rispondere.

Violerebbe il principio di uguaglianza anche l'equiparazione, prevista dalle disposizioni censurate, dei dirigenti pubblici con i titolari di incarichi politici. Sottolinea il rimettente che la comune soggezione dei titolari di incarichi politici e dei dirigenti a identici obblighi di pubblicità, stante la diversa durata temporale che, di norma, caratterizza lo svolgimento delle relative funzioni, si risolverebbe in una misura particolarmente pervasiva per i secondi, assoggettati alla disciplina in esame per un periodo corrispondente all'intera durata del rapporto di lavoro, ponendosi nei loro confronti, diversamente che per i titolari di incarichi politici, alla stregua di una «condizione della vita».

La lesione dell'art. 3 Cost. emergerebbe anche sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza della disciplina censurata. La divulgazione on line di una quantità enorme di dati comporterebbe rischi di alterazione, manipolazione e riproduzione di questi ultimi per finalità diverse da quelle per le quali la loro raccolta e trattamento sono previsti, con frustrazione delle esigenze di informazione veritiera e, quindi, di controllo, alla base della normativa.

Le stesse modalità di diffusione dei dati non supererebbero il test di ragionevolezza e proporzionalità, riguardando dati reddituali e patrimoniali – relativi non solo ai dirigenti, ma anche ai loro coniugi e parenti entro il secondo grado, ove acconsentano, e salva la menzione dell'eventuale mancato consenso – desunti dalla dichiarazione dei redditi e dunque particolarmente dettagliati, senza che, come già ricordato, le amministrazioni cui compete la pubblicazione on line dei dati possano disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte a impedire ai motori di ricerca web di indicizzarli, o di renderli non consultabili attraverso questi.

Osserva a tale proposito il rimettente che la «pubblicazione di massicce quantità di dati» non si tradurrebbe automaticamente nell'agevolazione della ricerca di quelli più significativi a determinati fini, soprattutto da parte dei singoli cittadini, rispetto ai quali è anzi lecito supporre la mancanza di disponibilità di efficaci strumenti di lettura e di elaborazione di dati sovrabbondanti ed eccessivamente diffusi.

1.3.– Le disposizioni in esame si porrebbero altresì in contrasto con gli artt. 2 e 13 Cost., poiché i diritti inviolabili dell'uomo e la libertà personale risulterebbero lesi da obblighi di pubblicazione funzionali bensì a esigenze di trasparenza amministrativa, ma non idonei a scongiurare «la diffusione di dati sensibili», per un verso superflui ai fini perseguiti dalla disciplina, per altro verso «susceptibili di interpretazioni distorte».

1.4.– Infine, il TAR Lazio ritiene di «estendere, d'ufficio, ai sensi dell'art. 23 della l. 11 marzo 1953, n. 87» le descritte questioni di legittimità costituzionale anche all'art. 14, comma 1-ter, del d.lgs. n. 33 del 2013, limitatamente all'ultimo periodo e, dunque, alla parte in cui prevede che l'amministrazione pubblici sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo degli emolumenti percepiti da ciascun dirigente a carico della finanza pubblica.

Sostiene, infatti, il rimettente che oggetto della pubblicazione prevista da tale ultimo periodo della disposizione sarebbe un dato aggregato, che contiene quello di cui al comma 1, lettera c), dello stesso art. 14, e potrebbe anzi corrispondere del tutto a quest'ultimo, se il dirigente non percepisca altro emolumento diverso dalla retribuzione per l'incarico conferitogli.

2.– Va preliminarmente considerato che il giudice rimettente è consapevole della circostanza per cui, trattando le norme censurate della pubblicazione in rete di dati reddituali e patrimoniali relativi a dirigenti delle pubbliche amministrazioni (e ai loro coniugi e parenti entro il secondo grado), viene in rilievo un trattamento di dati personali soggetto anche alla disciplina del diritto (comunitario, prima, e ora) dell'Unione europea.

Del resto, la stessa ordinanza di rimessione, lamentando che le disposizioni censurate violino l'art. 117, primo comma, Cost., indica, quali parametri interposti, norme del diritto europeo sia primario che derivato: argomenta, infatti, l'asserita lesione del diritto alla vita privata, di quello alla protezione dei dati personali, dei principi di proporzionalità e pertinenza, sanciti dagli articoli 7, 8 e 52 della CDFUE e dagli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), e 7, lettere c) ed e), della direttiva 95/46/CE.

Al tempo stesso ritiene che la disciplina legislativa sia in contrasto anche con parametri costituzionali interni, sostenendo che essa lede l'art. 3 Cost., sotto diversi profili, e gli artt. 2 e 13 Cost.

Il giudice rimettente è altresì consapevole della circostanza che, in fattispecie analoga a quella al suo esame, la Corte di giustizia delle Comunità europee (sentenza 20 maggio 2003, nelle cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/0120, *Österreichischer Rundfunk* e altri) – pur avendo ritenuto, a seguito di rinvio pregiudiziale, che gli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), e 7, lettere c) ed e), della ricordata direttiva 95/46/CE contengono norme direttamente applicabili – ha stabilito che la valutazione sul corretto bilanciamento tra il diritto alla tutela dei dati personali e quello all'accesso ai dati in possesso delle pubbliche amministrazioni doveva essere rimessa al giudice del rinvio, escludendo perciò che fosse stata definitivamente compiuta dalla normativa europea.

Su questi presupposti, ritiene (punto 17 dell'ordinanza) che le disposizioni interne censurate non possano essere disapplicate «per contrasto con normative comunitarie», posto che non sarebbe realmente individuabile una disciplina self-executing di matrice europea applicabile alla fattispecie oggetto di giudizio.

Afferma, in particolare, che i principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza in tema di trattamento dei dati personali – presidiati dalle norme europee, primarie e derivate, indicate quali parametri interposti – si presenterebbero non già quali disposizioni idonee a regolare la fattispecie al suo esame, bensì quali «criteri» di riferimento per effettuare una «ponderazione della conformità» della disciplina censurata, mostrando di intendere che tale operazione sia di segno diverso dalla semplice applicazione o non applicazione di una norma al fatto.

Escludendo dunque che la normativa europea offra una soluzione del caso concreto, scartando inoltre la via di un rinvio pregiudiziale, proprio perché in occasione analoga la Corte di giustizia aveva devoluto al giudice nazionale la valutazione sul corretto bilanciamento tra i due diritti potenzialmente confliggenti – quello alla tutela dei dati personali e quello ad accedere ai dati in possesso delle pubbliche amministrazioni – decide di sollevare questioni di legittimità costituzionale sulle disposizioni al suo esame, ritenendo che la valutazione sul bilanciamento in parola non possa che spettare a questa Corte.

2.1.– Alla luce della descritta prospettazione, le questioni di legittimità costituzionale sollevate, sotto lo specifico profilo appena esaminato, sono ammissibili.

Questa Corte (sentenza n. 269 del 2017) ha già rilevato che i principi e i diritti enunciati nella CDFUE intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri), e che la prima costituisce pertanto «parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale».

Ha aggiunto che, fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea, occorre considerare la peculiarità delle situazioni nelle quali, in un ambito di rilevanza comunitaria, una legge che incide su diritti fondamentali della persona sia oggetto di dubbi, sia sotto il profilo della sua conformità alla Costituzione, sia sotto il profilo della sua compatibilità con la CDFUE.

Ha concluso che in tali casi – fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell’Unione europea, ai sensi dell’art. 267 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), come modificato dall’art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 – va preservata l’opportunità di un intervento con effetti erga omnes di questa Corte, in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell’architettura costituzionale (art. 134 Cost.), precisando che, in tali fattispecie, la Corte costituzionale giudicherà alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei (ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), comunque secondo l’ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato.

Questo orientamento va confermato anche nel caso di specie, nel quale principi e diritti fondamentali enunciati dalla CDFUE intersecano, come meglio si chiarirà, principi e diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.

Peraltro, tra i parametri interposti rispetto alla denunciata violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., il giudice rimettente evoca, oltre a disposizioni della CDFUE, anche i principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, previsti in particolare dagli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), e 7, lettere c) ed e), della direttiva 95/46/CE.

Ciò non induce a modificare l’orientamento ricordato.

I principi previsti dalla direttiva si presentano, infatti, in singolare connessione con le pertinenti disposizioni della CDFUE: non solo nel senso che essi ne forniscono specificazione o attuazione, ma anche nel senso, addirittura inverso, che essi hanno costituito “modello” per quelle norme, e perciò partecipano all’evidenza della loro stessa natura, come espresso nelle Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali, in cui si legge, in particolare nella «Spiegazione relativa all’art.8 – Protezione dei dati di carattere personale», che «[q]uesto articolo è stato fondato sull’articolo 286 del trattato che istituisce la Comunità europea, sulla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati, nonché sull’articolo 8 della CEDU e sulla convenzione del Consiglio d’Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale del 28 gennaio 1981, ratificata da tutti gli Stati membri.

La direttiva e il regolamento [(CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio] succitati definiscono le condizioni e i limiti applicabili all’esercizio del diritto alla protezione dei dati personali».

2.2.– L’ammissibilità, sempre sotto lo specifico profilo ora in esame, delle questioni sollevate, emerge anche alla luce della circostanza che la disciplina legislativa censurata, che estende a tutti i dirigenti delle pubbliche amministrazioni obblighi di pubblicazione di dati già in vigore per altri soggetti, opera, come si diceva, su un terreno nel quale risultano in connessione – e talvolta anche in visibile tensione – diritti e principi fondamentali, contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato.

Da una parte, il diritto alla riservatezza dei dati personali, quale manifestazione del diritto fondamentale all’intangibilità della sfera privata (sentenza n. 366 del 1991), che attiene alla tutela della vita degli individui nei suoi molteplici aspetti.

Un diritto che trova riferimenti nella Costituzione italiana (artt. 2, 14, 15 Cost.), già riconosciuto, in relazione a molteplici ambiti di disciplina, nella giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 173 del 2009, n. 372 del 2006, n. 135 del 2002, n. 81 del 1993 e n. 366 del 1991), e che incontra specifica protezione nelle varie norme europee e convenzionali evocate dal giudice rimettente.

Nell’epoca attuale, esso si caratterizza particolarmente quale diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e si giova, a sua protezione, dei canoni elaborati in sede europea per valutare la legittimità della raccolta, del trattamento e della diffusione dei dati personali. Si tratta dei già ricordati principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, in virtù dei quali deroghe e limitazioni alla tutela della riservatezza di quei dati devono operare nei

limiti dello stretto necessario, essendo indispensabile identificare le misure che incidano nella minor misura possibile sul diritto fondamentale, pur contribuendo al raggiungimento dei legittimi obiettivi sottesi alla raccolta e al trattamento dei dati.

Dall'altra parte, con eguale rilievo, i principi di pubblicità e trasparenza, riferiti non solo, quale corollario del principio democratico (art. 1 Cost.), a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento dell'amministrazione (sentenze n. 177 e n. 69 del 2018, n. 212 del 2017) e, per la parte che qui specificamente interessa, ai dati che essa possiede e controlla. Principi che, nella legislazione interna, tendono ormai a manifestarsi, nella loro declinazione soggettiva, nella forma di un diritto dei cittadini ad accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione, come del resto stabilisce l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013.

Nel diritto europeo, la medesima ispirazione ha condotto il Trattato di Lisbona a inserire il diritto di accedere ai documenti in possesso delle autorità europee tra le «Disposizioni di applicazione generale» del Trattato sul funzionamento dell'Unione, imponendo di considerare il diritto di accesso ad essi quale principio generale del diritto europeo (art. 15, paragrafo 3, primo comma, TFUE e art. 42 CDFUE).

I diritti alla riservatezza e alla trasparenza si fronteggiano soprattutto nel nuovo scenario digitale: un ambito nel quale, da un lato, i diritti personali possono essere posti in pericolo dalla indiscriminata circolazione delle informazioni, e, dall'altro, proprio la più ampia circolazione dei dati può meglio consentire a ciascuno di informarsi e comunicare.

Non erra, pertanto, il giudice a quo quando segnala la peculiarità dell'esame cui deve essere soggetta la disciplina legislativa che egli si trova ad applicare, e quando sottolinea che tale esame va condotto dalla Corte costituzionale.

2.3.– La “prima parola” che questa Corte, per volontà esplicita del giudice a quo, si accinge a pronunciare sulla disciplina legislativa censurata è pertanto più che giustificata dal rango costituzionale della questione e dei diritti in gioco.

Resta fermo che i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria.

In generale, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana genera, del resto, un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione.

Questa Corte deve pertanto esprimere la propria valutazione, alla luce innanzitutto dei parametri costituzionali interni, su disposizioni che, come quelle ora in esame, pur soggette alla disciplina del diritto europeo, incidono su principi e diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione italiana e riconosciuti dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

Ciò anche allo scopo di contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall'art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti.

3.– Passando, dunque, al merito delle questioni sollevate con riferimento all'art. 14, comma 1-bis, del d.lgs. n. 33 del 2013, il giudice rimettente prospetta il contrasto della disposizione anche con più parametri costituzionali interni.

Questa Corte, avendo la facoltà di decidere l'ordine delle censure da affrontare (sentenze n. 148 e n. 66 del 2018), ritiene di esaminare prioritariamente le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 3 Cost., evocato sia sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza, sia sotto il profilo della lesione del principio di uguaglianza.

Come si è ricordato, si è in presenza di una questione concernente il bilanciamento tra due diritti: quello alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione

delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

In valutazioni di tale natura, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del cosiddetto test di proporzionalità, che «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sentenza n. 1 del 2014, richiamata, da ultimo, dalle sentenze n. 137 del 2018, n. 10 del 2016, n. 272 e n. 23 del 2015 e n. 162 del 2014).

Nella specifica materia in oggetto, del resto, anche la giurisprudenza europea segue le medesime coordinate interpretative.

3.1.– La Corte di giustizia dell’Unione europea ha ripetutamente affermato che le esigenze di controllo democratico non possono travolgere il diritto fondamentale alla riservatezza delle persone fisiche, dovendo sempre essere rispettato il principio di proporzionalità, definito cardine della tutela dei dati personali: deroghe e limitazioni alla protezione dei dati personali devono perciò operare nei limiti dello stretto necessario, e prima di ricorrervi occorre ipotizzare misure che determinino la minor lesione, per le persone fisiche, del suddetto diritto fondamentale e che, nel contempo, contribuiscano in maniera efficace al raggiungimento dei confliggenti obiettivi di trasparenza, in quanto legittimamente perseguiti (sentenze 20 maggio 2003, nelle cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/01, Österreichischer Rundfunk e altri, e 9 novembre 2010, nelle cause riunite C-92/09 e 93/09, Volker und Markus Schecke e Eifert).

Nella pronuncia da ultimo richiamata, in particolare, si afferma che non può riconoscersi alcuna automatica prevalenza dell’obiettivo di trasparenza sul diritto alla protezione dei dati personali (punto 85).

La giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea ha influenzato lo stesso legislatore europeo, che ha avviato un ampio processo di revisione del quadro di regole in materia di protezione dei dati personali, concluso con l’emanazione di un unico corpus normativo di carattere generale, costituito dal regolamento n. 2016/679/UE, divenuto efficace successivamente ai fatti dai quali originano le questioni di legittimità costituzionale in esame, ma tenuto in debita considerazione dal giudice a quo. Esso detta le regole fondamentali per il trattamento dei dati personali, nozione che include anche la trasmissione, la diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione dei dati (art. 4, comma 1, numero 2).

I principi che devono governare il trattamento sono sanciti nell’art. 5, comma 1, del citato regolamento (che contiene una disciplina sostanzialmente sovrapponibile a quella delineata dall’art. 6 della ricordata direttiva 95/46/CE) e, tra di essi, assumono particolare rilievo quelli che consistono: nella limitazione della finalità del trattamento (lettera b) e nella «minimizzazione dei dati», che si traduce nella necessità di acquisizione di dati adeguati, pertinenti e limitati a quanto strettamente necessario alla finalità del trattamento (lettera c).

Ancora, un riferimento al necessario bilanciamento tra diritti si trova nelle premesse al regolamento n. 2016/679/UE (considerando n. 4), ove si legge che «il diritto alla protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità».

In definitiva, la disciplina europea, pur riconoscendo un ampio margine di regolazione autonoma e di dettaglio agli Stati membri con riguardo a certe tipologie di trattamento (tra i quali quello connesso, appunto, all’esercizio del diritto di accesso: art. 86 del regolamento), impone loro il principio di proporzionalità del trattamento che, come accennato, rappresenta il fulcro della giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea in materia.

In virtù di tutto quanto precede, lo scrutinio intorno al punto di equilibrio individuato dal legislatore sulla questione della pubblicità dei dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti amministrativi va condotto alla stregua del parametro costituzionale interno evocato dal giudice a quo (art. 3 Cost.), come integrato dai principi di derivazione europea. Essi sanciscono l’obbligo, per

la legislazione nazionale, di rispettare i criteri di necessità, proporzionalità, finalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, pur al cospetto dell'esigenza di garantire, fino al punto tollerabile, la pubblicità dei dati in possesso della pubblica amministrazione.

4.– Ai fini di uno scrutinio così precisato, giova ricordare l'evoluzione normativa che ha condotto alla disposizione censurata.

4.1.– Allo stato, il d.lgs. n. 97 del 2016 costituisce, infatti, il punto d'arrivo del processo evolutivo che ha condotto all'affermazione del principio di trasparenza amministrativa, che consente la conoscenza diffusa delle informazioni e dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

La legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), come progressivamente modificata, allo scopo di abbattere il tradizionale schermo del segreto amministrativo, ha disciplinato il diritto di accesso ai documenti amministrativi, costruendolo quale strumento finalizzato alla tutela di colui che ne abbia interesse avverso atti e provvedimenti della pubblica amministrazione incidenti sulla sua sfera soggettiva.

Viene dunque inaugurato, per non essere più abbandonato, un modello di trasparenza fondato sulla "accessibilità" in cui i dati in possesso della pubblica amministrazione non sono pubblicati, ma sono conoscibili da parte dei soggetti aventi a ciò interesse, attraverso particolari procedure, fondate sulla richiesta di accesso e sull'accoglimento o diniego dell'istanza da parte dell'amministrazione.

A tale sistema viene però affiancato, attraverso progressive modifiche normative, un regime di "disponibilità", in base al quale tutti i dati in possesso della pubblica amministrazione, salvo quelli espressamente esclusi dalla legge, devono essere obbligatoriamente resi pubblici e, dunque, messi a disposizione della generalità dei cittadini.

In questa prospettiva, il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni) offre una prima definizione di trasparenza, «intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche» (art. 11, comma 1).

Oggetto di tale forma di trasparenza non sono più il procedimento, il provvedimento e i documenti amministrativi, ma le «informazioni» relative all'organizzazione amministrativa e all'impiego delle risorse pubbliche, con particolare riferimento alle retribuzioni dei dirigenti e di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico-amministrativo.

Tale modello è confermato dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), con la quale la trasparenza amministrativa viene elevata anche al rango di principio-argine alla diffusione di fenomeni di corruzione.

La cosiddetta "legge anticorruzione", tuttavia – affacciandosi possibili tensioni tra le esigenze di trasparenza, declinata nelle forme della «accessibilità totale», e quelle di tutela della riservatezza delle persone – stabilisce limiti generali alla pubblicazione delle informazioni, che deve infatti avvenire «nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali» (art. 1, comma 15), e delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità (art. 1, comma 35).

La delega è stata esercitata con l'approvazione del d.lgs. n. 33 del 2013, il cui art. 1 enumera finalità che riecheggiano quelle già enunciate dall'art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009 (contestualmente abrogato): in particolare, l'accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, sempre con la garanzia della protezione dei dati personali, mira adesso anche allo scopo di «favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche».

Si giunge, infine, all'approvazione del d.lgs. n. 97 del 2016, ove, pur ribadendosi che la trasparenza è intesa come «accessibilità totale», il legislatore muta il riferimento alle «informazioni

concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni», sostituendolo con quello ai «dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (art. 2 del d.lgs. n. 97 del 2016, modificativo dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013)».

Inoltre, la stessa novella estende ulteriormente gli scopi perseguiti attraverso il principio di trasparenza, aggiungendovi la finalità di «tutelare i diritti dei cittadini» e «promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa».

4.2.– Rilievo cruciale, anche ai fini del presente giudizio, hanno le modalità attraverso le quali le ricordate finalità della normativa sulla trasparenza vengono perseguite.

In base alle disposizioni generali del d.lgs. n. 33 del 2013, le pubbliche amministrazioni procedono all'inserimento, nei propri siti istituzionali (in un'apposita sezione denominata «Amministrazione trasparente»), dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto degli obblighi di pubblicazione, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente e immediatamente, senza autenticazione né identificazione (art. 2, comma 2).

Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, di utilizzarli e riutilizzarli (art. 3, comma 1).

Le amministrazioni non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione «Amministrazione trasparente» (art. 9).

Gli obblighi di pubblicazione dei dati personali “comuni”, diversi dai dati sensibili e dai dati giudiziari (questi ultimi, come tali, sottratti agli obblighi di pubblicazione), comportano perciò la loro diffusione attraverso siti istituzionali, nonché il loro trattamento secondo modalità che ne consentono la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web, e anche il loro riutilizzo, nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali. In particolare, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti (art. 7-bis, comma 1).

Si tratta perciò di modalità di pubblicazione che privilegiano la più ampia disponibilità dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ivi inclusi quelli personali.

Di questi ultimi, solo quelli sensibili e giudiziari vengono sottratti alla pubblicazione, in virtù di tale loro delicata qualità, mentre per gli altri dati resta il presidio costituito dall'obbligo, gravante sull'amministrazione di volta in volta interessata, di rendere inintelligibili quelli «non pertinenti», in relazione alle finalità perseguite dalla normativa sulla trasparenza.

Va precisato che, nel presente giudizio di legittimità costituzionale, è all'esame una disposizione in cui è invece il legislatore ad aver effettuato, ex ante e una volta per tutte, la valutazione circa la pertinenza, rispetto a quelle finalità, della pubblicazione di alcuni dati personali di natura reddituale e patrimoniale concernenti i dirigenti amministrativi e i loro stretti congiunti. Lo stesso legislatore ne ha dunque imposto la diffusione, assoggettando, con il censurato comma 1-bis dell'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013, anche i dirigenti all'obbligo di pubblicazione, con le modalità appena descritte, dei dati di cui alle lettere c) ed f) del precedente comma 1.

Questa Corte è perciò investita del compito di decidere se, ed eventualmente in quale misura, questa scelta legislativa superi il test di proporzionalità, come più sopra descritto.

5.– Così prospettata, la questione è parzialmente fondata, nei termini che saranno di seguito precisati, per violazione, sia del principio di ragionevolezza, sia del principio di eguaglianza, limitatamente all'obbligo imposto a tutti i titolari di incarichi dirigenziali, senza alcuna distinzione fra di essi, di pubblicare le dichiarazioni e le attestazioni di cui alla lettera f) del comma 1 dell'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013.

5.1.– Nella versione originaria, il citato art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013, al comma 1, già imponeva alle amministrazioni interessate la pubblicazione di una serie di documenti e informazioni, ma tale

obbligo si riferiva solo ai titolari di incarichi politici di livello statale, regionale e locale. I documenti e le informazioni da pubblicare, in relazione a questi ultimi, erano (e restano):

- a) l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo;
- b) il curriculum;
- c) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica e gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;
- d) i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, e i relativi compensi a qualsiasi titolo percepiti;
- e) gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti;
- f) i documenti previsti dall'art. 2 della legge n. 441 del 1982, ossia, per quanto qui d'interesse, una dichiarazione concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, le azioni di società, le quote di partecipazione a società e l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società, nonché la copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF), con obblighi estesi al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi abbiano consentito e salva la necessità di dare evidenza al mancato consenso.

I destinatari originari di questi obblighi di trasparenza sono titolari di incarichi che trovano la loro giustificazione ultima nel consenso popolare, ciò che spiega la ratio di tali obblighi: consentire ai cittadini di verificare se i componenti degli organi di rappresentanza politica e di governo di livello statale, regionale e locale, a partire dal momento dell'assunzione della carica, beneficino di incrementi reddituali e patrimoniali, anche per il tramite del coniuge o dei parenti stretti, e se tali incrementi siano coerenti rispetto alle remunerazioni percepite per i vari incarichi.

La novella di cui al d.lgs. n. 97 del 2016 aggiunge all'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013 cinque nuovi commi, tra i quali, appunto, quello censurato, che estende gli obblighi di pubblicazione ricordati, per quanto qui interessa, ai titolari di incarichi dirigenziali a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli attribuiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione.

In tal modo, la totalità della dirigenza amministrativa è stata sottratta al regime di pubblicità congegnato dall'art. 15 del d.lgs. n. 33 del 2013 – che per essi prevedeva la pubblicazione dei soli compensi percepiti, comunque denominati – ed è stata attratta nell'orbita dei ben più pregnanti doveri di trasparenza originariamente riferiti ai soli titolari di incarichi di natura politica.

5.2.– In nome di rilevanti obiettivi di trasparenza dell'esercizio delle funzioni pubbliche, e in vista della trasformazione della pubblica amministrazione in una “casa di vetro”, il legislatore ben può apprestare strumenti di libero accesso di chiunque alle pertinenti informazioni, «allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013).

Resta tuttavia fermo che il perseguimento di tali finalità deve avvenire attraverso la previsione di obblighi di pubblicità di dati e informazioni, la cui conoscenza sia ragionevolmente ed effettivamente connessa all'esercizio di un controllo, sia sul corretto perseguimento delle funzioni istituzionali, sia sul corretto impiego delle risorse pubbliche.

Proprio da questo punto di vista, risultano non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'obbligo imposto a ciascun titolare di incarico dirigenziale di pubblicare i dati di cui alla lettera c) dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013, e dunque i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, nonché gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici.

La disciplina anteriore alla novella operata dal d.lgs. n. 97 del 2016 già contemplava la pubblicità dei compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di lavoro dirigenziale, proprio per agevolare la possibilità di un controllo diffuso, da parte degli stessi destinatari delle prestazioni e dei servizi erogati dall'amministrazione, posti così nelle condizioni di valutare, anche sotto il profilo in questione, le modalità d'impiego delle risorse pubbliche.

Il regime di piena conoscibilità di tali dati risulta proporzionato rispetto alle finalità perseguite dalla normativa sulla trasparenza amministrativa, con conseguente esclusione della prospettata violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione a tutti i parametri interposti evocati.

Si tratta, infatti, di consentire, in forma diffusa, il controllo sull'impiego delle risorse pubbliche e permettere la valutazione circa la congruità – rispetto ai risultati raggiunti e ai servizi offerti – di quelle utilizzate per la remunerazione dei soggetti responsabili, a ogni livello, del buon andamento della pubblica amministrazione.

Quanto ai restanti parametri costituzionali (artt. 2 e 13 Cost.) evocati dal rimettente, in disparte la stringatezza delle argomentazioni utilizzate a sostegno delle censure, non si vede come la pubblicazione di tali dati possa mettere a rischio la sicurezza o la libertà degli interessati, danneggiandone la dignità personale: si tratta, infatti, dell'ostensione di compensi o rimborsi spese direttamente connessi all'espletamento dell'incarico dirigenziale.

Di qui, la non fondatezza delle questioni sollevate anche in riferimento agli artt. 2 e 13 Cost.

5.3.– A diverse conclusioni deve pervenirsi con riferimento agli obblighi di pubblicazione indicati nella lettera f) del comma 1 dell'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013, in quanto imposti dal censurato comma 1-bis dello stesso articolo, senza alcuna distinzione, a carico di tutti i titolari di incarichi dirigenziali.

Anche per essi, oltre che per i titolari di incarichi politici, è ora prescritta la generalizzata pubblicazione di dichiarazioni e attestazioni contenenti dati reddituali e patrimoniali (propri e dei più stretti congiunti), ulteriori rispetto alle retribuzioni e ai compensi connessi alla prestazione dirigenziale.

Si tratta, in primo luogo, di dati che non necessariamente risultano in diretta connessione con l'espletamento dell'incarico affidato. Essi offrono, piuttosto, un'analitica rappresentazione della situazione economica personale dei soggetti interessati e dei loro più stretti familiari, senza che, a giustificazione di questi obblighi di trasparenza, possa essere sempre invocata, come invece per i titolari di incarichi politici, la necessità o l'opportunità di rendere conto ai cittadini di ogni aspetto della propria condizione economica e sociale, allo scopo di mantenere saldo, durante l'espletamento del mandato, il rapporto di fiducia che alimenta il consenso popolare.

L'Avvocatura generale dello Stato, nelle proprie memorie, giustifica le disposizioni censurate, evidenziando che, in riferimento ai titolari d'incarichi dirigenziali, il legislatore avrebbe correttamente adottato misure «ampie e rigorose» al fine, soprattutto, di contrastare il fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione, anche in considerazione dei numerosi moniti in tal senso provenienti da rilevanti organizzazioni internazionali e dalla stessa Unione europea, e delle rilevazioni internazionali che hanno classificato l'Italia tra i Paesi in cui è più elevata la percezione della corruzione (da intendersi anche come carenza di trasparenza).

Tale giustificazione appare plausibile, ma non conclusiva.

L'Avvocatura generale ha anche opportunamente ricordato che, in virtù delle numerose clausole di garanzia della tutela dei dati personali previste dallo stesso d.lgs. n. 33 del 2013, le pubbliche amministrazioni, nel richiedere ai propri dirigenti la trasmissione dei dati di cui ora si

tratta per fini di pubblicità istituzionale, consentono l'oscuramento dei dati sensibili e giudiziari, nonché di quelli valutati non pertinenti rispetto alle finalità di trasparenza perseguite.

A tale cautela risulta essersi uniformata l'autorità datrice di lavoro nei confronti dei ricorrenti nel giudizio a quo, ai quali è stato richiesto di oscurare, nella dichiarazione dei redditi destinata alla pubblicazione, alcuni dati considerati "eccedenti": codice fiscale; scelta del destinatario relativa all'otto e al cinque per mille dell'IRPEF; ammontare delle spese sanitarie; riepilogo delle spese; sottoscrizioni autografe del dichiarante.

Occorre tuttavia valutare se e in che misura – al netto di queste operazioni di preventiva scrematura, pure imposte dalla legge – la conoscenza indiscriminata del residuo, pur sempre ampio, ventaglio di informazioni e dati personali di natura reddituale e patrimoniale contenuti nella documentazione oggetto di pubblicazione appaia necessaria e proporzionata rispetto alle finalità perseguite dalla legislazione sulla trasparenza.

Ebbene, la disposizione censurata non risponde alle due condizioni richieste dal test di proporzionalità: l'imposizione di oneri non sproporzionati rispetto ai fini perseguiti, e la scelta della misura meno restrittiva dei diritti che si fronteggiano.

Viola perciò l'art. 3 Cost., innanzitutto sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca, imporre a tutti indiscriminatamente i titolari d'incarichi dirigenziali di pubblicare una dichiarazione contenente l'indicazione dei redditi soggetti all'IRPEF nonché dei diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, delle azioni di società, delle quote di partecipazione a società e dell'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società (con obblighi estesi al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano e fatta salva la necessità di dare evidenza, in ogni caso, al mancato consenso).

5.3.1.– L'onere di pubblicazione in questione risulta, in primo luogo, sproporzionato rispetto alla finalità principale perseguita, quella di contrasto alla corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione.

La norma impone la pubblicazione di una massa notevolissima di dati personali, considerata la platea dei destinatari: circa centoquarantamila interessati (senza considerare coniugi e parenti entro il secondo grado), secondo le rilevazioni operate dall'ARAN e citate dal Garante per la protezione dei dati personali (nel parere reso il 3 marzo 2016 sullo schema di decreto legislativo che, successivamente approvato dal Governo, come d.lgs. n. 97 del 2016, ha introdotto la disposizione censurata).

Non erra il giudice rimettente laddove, considerata tale massa di dati, intravede un rischio di frustrazione delle stesse esigenze di informazione veritiera e, quindi, di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, poste a base della normativa sulla trasparenza.

La pubblicazione di quantità così massicce di dati, infatti, non agevola affatto la ricerca di quelli più significativi a determinati fini (nel nostro caso particolare, ai fini di informazione veritiera, anche a scopi anticorrittivi) se non siano utilizzati efficaci strumenti di elaborazione, che non è ragionevole supporre siano a disposizione dei singoli cittadini.

Sotto questo profilo, la disposizione in esame finisce per risultare in contrasto con il principio per cui, «nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango» (sentenza n. 143 del 2013).

Nel caso in esame, alla compressione – indiscutibile – del diritto alla protezione dei dati personali non corrisponde, prima facie, un paragonabile incremento né della tutela del contrapposto diritto dei cittadini ad essere correttamente informati, né dell'interesse pubblico alla prevenzione e alla repressione dei fenomeni di corruzione.

Tutt'al contrario, la stessa autorità preposta alla lotta al fenomeno della corruzione, segnala, non diversamente da quella preposta alla tutela dei dati personali, che il rischio è quello di generare "opacità per confusione", proprio per l'irragionevole mancata selezione, a monte, delle informazioni più idonee al perseguimento dei legittimi obiettivi perseguiti.

Sono le stesse peculiari modalità di pubblicazione imposte dal d.lgs. n. 33 del 2013 ad aggravare il carattere, già in sé sproporzionato, dell'obbligo di pubblicare i dati di cui si discute, in quanto posto a carico della totalità dei dirigenti pubblici.

L'indicizzazione e la libera rintracciabilità sul web, con l'ausilio di comuni motori di ricerca, dei dati personali pubblicati, non è coerente al fine di favorire la corretta conoscenza della condotta della pubblica dirigenza e delle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche.

Tali forme di pubblicità rischiano piuttosto di consentire il reperimento "casuale" di dati personali, stimolando altresì forme di ricerca ispirate unicamente dall'esigenza di soddisfare mere curiosità.

Si tratta di un rischio evidenziato anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Alla luce dello sviluppo della tecnologia informatica e dell'ampliamento delle possibilità di trattamento dei dati personali dovuto all'automatizzazione, la Corte EDU si è soffermata sulla stretta relazione esistente tra tutela della vita privata (art. 8 CEDU) e protezione dei dati personali, interpretando anche quest'ultima come tutela dell'autonomia personale da ingerenze eccessive da parte di soggetti privati e pubblici (Corte EDU, Grande camera, sentenze 16 febbraio 2000, Amann contro Svizzera, e 6 aprile 2010, Flinkkilä e altri contro Finlandia).

In una significativa pronuncia (sentenza 8 novembre 2016, Magyar contro Ungheria), la Grande camera della Corte EDU ha osservato come l'interesse sotteso all'accesso a dati personali per fini di interesse pubblico non può essere ridotto alla "sete di informazioni" sulla vita privata degli altri («The public interest cannot be reduced to the public's thirst for information about the private life of others, or to an audience's wish for sensationalism or even voyeurism»: § 162).

5.3.2.– Anche sotto il secondo profilo, quello della necessaria scelta della misura meno restrittiva dei diritti fondamentali in potenziale tensione, la disposizione censurata non supera il test di proporzionalità.

Esistono senz'altro soluzioni alternative a quella ora in esame, tante quanti sono i modelli e le tecniche immaginabili per bilanciare adeguatamente le contrapposte esigenze di riservatezza e trasparenza, entrambe degne di adeguata valorizzazione, ma nessuna delle due passibile di eccessiva compressione.

Alcune di tali soluzioni – privilegiate, peraltro, in altri ordinamenti europei – sono state ricordate anche dal giudice rimettente: ad esempio, la predefinitone di soglie reddituali il cui superamento sia condizione necessaria per far scattare l'obbligo di pubblicazione; la diffusione di dati coperti dall'anonimato; la pubblicazione in forma nominativa di informazioni secondo scaglioni; il semplice deposito delle dichiarazioni personali presso l'autorità di controllo competente.

Quest'ultima soluzione, del resto, era quella adottata prima del d.lgs. n. 97 del 2016, nell'ambito di una disciplina (art. 13, commi 1 e 3, del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, contenente «Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», e tuttora vigente) che impone ai titolari d'incarichi dirigenziali l'obbligo di fornire alle amministrazioni di appartenenza, con onere di aggiornamento annuale, le informazioni sulla propria situazione reddituale e patrimoniale, che però non erano rese pubbliche (se non su apposita istanza), e, comunque, non con le modalità previste dal d.lgs. n. 33 del 2013 e in precedenza illustrate.

Non spetta a questa Corte indicare la soluzione più idonea a bilanciare i diritti antagonisti, rientrando la scelta dello strumento ritenuto più adeguato nella ampia discrezionalità del legislatore. Tuttavia, non si può non rilevare sin d'ora – e in attesa di una revisione complessiva della disciplina – che vi è una manifesta sproporzione del congegno normativo approntato rispetto al perseguimento dei fini legittimamente perseguiti, almeno ove applicato, senza alcuna differenziazione, alla totalità dei titolari d'incarichi dirigenziali.

5.4.– La disposizione censurata, come si è più volte sottolineato, non opera alcuna distinzione all'interno della categoria dei dirigenti amministrativi, vincolandoli tutti all'obbligo di pubblicazione dei dati indicati. Il legislatore non prevede alcuna differenziazione in ordine al livello di potere decisionale o gestionale.

Eppure, è manifesto che tale livello non può che influenzare, sia la gravità del rischio corruttivo – che la disposizione stessa, come si presuppone, intende scongiurare – sia le conseguenti necessità di trasparenza e informazione.

La stessa legislazione anticorruzione presuppone distinzioni tra i titolari d'incarichi dirigenziali: l'art. 1, comma 5, lettera a), della legge n. 190 del 2012, infatti, obbliga le pubbliche amministrazioni centrali a definire e trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica un piano di prevenzione della corruzione che fornisca «una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione» e indichi «gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio».

A questa stregua, è corretto l'insistito rilievo del giudice rimettente, che sottolinea come la mancanza di qualsivoglia differenziazione tra dirigenti risulti in contrasto, ad un tempo, con il principio di eguaglianza e, di nuovo, con il principio di proporzionalità, che dovrebbe guidare ogni operazione di bilanciamento tra diritti fondamentali antagonisti.

Il legislatore avrebbe perciò dovuto operare distinzioni in rapporto al grado di esposizione dell'incarico pubblico al rischio di corruzione e all'ambito di esercizio delle relative funzioni, prevedendo coerentemente livelli differenziati di pervasività e completezza delle informazioni reddituali e patrimoniali da pubblicare.

Con riguardo ai titolari di incarichi dirigenziali, la stessa Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), nell'atto di segnalazione n. 6 del 20 dicembre 2017, ha ritenuto di suggerire al Parlamento e al Governo una modifica normativa che operi una graduazione degli obblighi di pubblicazione proprio in relazione al ruolo, alle responsabilità e alla carica ricoperta dai dirigenti.

Non prevedendo invece una consimile graduazione, la disposizione censurata si pone in contrasto con l'art. 3 Cost.

6.– Questa Corte non può esimersi, tuttavia, dal considerare che una declaratoria d'illegittimità costituzionale che si limiti all'ablazione, nella disposizione censurata, del riferimento ai dati indicati nell'art. 14, comma 1, lettera f), lascerebbe del tutto privi di considerazione principi costituzionali meritevoli di tutela.

Sussistono esigenze di trasparenza e pubblicità che possono non irragionevolmente rivolgersi nei confronti di soggetti cui siano attribuiti ruoli dirigenziali di particolare importanza. Ha osservato l'Avvocatura generale dello Stato che «è proprio il fatto di essere permanentemente e stabilmente al servizio delle pubbliche amministrazioni, con funzioni gestionali apicali», a costituire la giustificazione del regime aperto, di massima trasparenza, per i gestori della cosa pubblica.

Sorge, dunque, l'esigenza di identificare quei titolari d'incarichi dirigenziali ai quali la disposizione possa essere applicata, senza che la compressione della tutela dei dati personali risulti priva di adeguata giustificazione, in contrasto con il principio di proporzionalità.

È evidente, a questo proposito, che le molteplici possibilità di classificare i livelli e le funzioni, all'interno della categoria dei dirigenti pubblici, anche in relazione alla diversa natura delle amministrazioni di appartenenza, impediscono di operare una selezione secondo criteri costituzionalmente obbligati.

Non potrebbe essere questa Corte, infatti, a ridisegnare, tramite pronunce manipolative, il complessivo panorama, necessariamente diversificato, dei destinatari degli obblighi di trasparenza e delle modalità con le quali tali obblighi debbano essere attuati.

Ciò spetta alla discrezionalità del legislatore, al quale il giudice costituzionale, nel rigoroso rispetto dei propri limiti d'intervento, non può sostituirsi.

Nondimeno, occorre assicurare, allo stato, la salvaguardia di un nucleo minimo di tutela del diritto alla trasparenza amministrativa in relazione ai dati personali indicati dalla disposizione censurata, in attesa di un indispensabile e complessivo nuovo intervento del legislatore.

Da questo punto di vista, l'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nell'elencare gli incarichi di funzioni dirigenziali, ai commi 3 e 4 contiene indicazioni normative che risultano provvisoriamente congruenti ai fini appena indicati.

Tali commi individuano due particolari categorie di incarichi dirigenziali, quelli di Segretario generale di ministeri e di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali (comma 3) e quelli di funzione dirigenziale di livello generale (comma 4).

Le competenze spettanti ai soggetti che ne sono titolari, come elencate al precedente art. 16 del d.lgs. n. 165 del 2001, rendono manifesto lo svolgimento, da parte loro, di attività di collegamento con gli organi di decisione politica, con i quali il legislatore presuppone l'esistenza di un rapporto fiduciario, tanto da disporre che i suddetti incarichi siano conferiti su proposta del ministro competente.

L'attribuzione a tali dirigenti di compiti – propositivi, organizzativi, di gestione (di risorse umane e strumentali) e di spesa – di elevatissimo rilievo rende non irragionevole, allo stato, il mantenimento in capo ad essi proprio degli obblighi di trasparenza di cui si discute.

Come si è detto, l'intervento di questa Corte non può che limitarsi all'eliminazione, dalla disposizione censurata, dei profili di più evidente irragionevolezza, salvaguardando provvisoriamente le esigenze di trasparenza e pubblicità che appaiano, prima facie, indispensabili.

Appartiene alla responsabilità del legislatore, nell'ambito dell'urgente revisione complessiva della materia, sia prevedere eventualmente, per gli stessi titolari degli incarichi dirigenziali indicati dall'art. 19, commi 3 e 4, modalità meno pervasive di pubblicazione, rispetto a quelle attualmente contemplate dal d.lgs. n. 33 del 2013, sia soddisfare analoghe esigenze di trasparenza in relazione ad altre tipologie di incarico dirigenziale, in relazione a tutte le pubbliche amministrazioni, anche non statali.

In definitiva, l'art. 14, comma 1-bis, del d.lgs. n. 33 del 2013, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo, anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Restano assorbiti tutti gli altri profili di censura.

7.– Vanno, infine, dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto il comma 1-ter dell'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013.

La disposizione prevede l'obbligo di pubblicazione degli «emolumenti complessivi» percepiti da ogni dirigente della pubblica amministrazione a carico della finanza pubblica: a parere del rimettente, tale pubblicazione costituirebbe un dato aggregato che contiene quello di cui al comma 1, lettera c), dello stesso articolo e che potrebbe, anzi, corrispondere del tutto a quest'ultimo, laddove il dirigente non percepisca altro emolumento se non quello corrispondente alla retribuzione per l'incarico assegnato.

Le questioni sono inammissibili, in quanto i provvedimenti impugnati nel giudizio principale non sono stati adottati in applicazione del comma 1-ter, ma del solo precedente comma 1-bis dell'art. 14 citato.

Per costante giurisprudenza costituzionale, sono inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni sollevate su disposizioni di cui il giudice rimettente non deve fare applicazione (ex multis, sentenze n. 36 del 2016 e n. 192 del 2015; ordinanze n. 57 del 2018 e n. 38 del 2017).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-ter, del d.lgs. n. 33 del 2013, riferite agli artt. 2, 3, 13 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, all'art. 5 della Convenzione n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, adottata a Strasburgo il 28 gennaio 1981, ratificata e resa esecutiva con la legge 21 febbraio 1989, n. 98, nonché agli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), 7, lettere c) ed e), e 8, paragrafi 1 e 4, della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima quater, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del d.lgs. n. 33 del 2013, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera c), dello stesso decreto legislativo anche per i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, riferite agli artt. 2, 3, 13 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 7, 8 e 52 CDFUE, all'art. 8 CEDU, all'art. 5 della Convenzione di Strasburgo n. 108 del 1981, nonché agli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), 7, lettere c) ed e), e 8, paragrafi 1 e 4, della direttiva 95/46/CE, sollevate dal TAR Lazio, sezione prima quater, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Nicolò ZANON, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 febbraio 2019.

Sentenza: 22 gennaio 2019, n. 27

Materia: tutela della salute - dipendenza dal gioco

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: TAR Abruzzo

Oggetto: art. 2, comma 1, lettera c), punto IV, della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco)

Esito: infondatezza delle questioni sollevate

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il TAR Abruzzo - sezione staccata di Pescara - ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), punto IV, della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco).

La disposizione censurata include le caserme militari tra i luoghi sensibili. Riguardo a questi, l'art. 3, comma 2, della l.r. Abruzzo 40/2013 prevede che l'autorizzazione all'esercizio di sale da gioco o all'installazione di apparecchi per il gioco lecito può essere rilasciata solo per gli esercizi ubicati a distanza non inferiore a 300 metri dagli stessi luoghi.

Il giudice rimettente premette che la titolare di una impresa individuale per l'esercizio dell'attività di raccolta scommesse su rete fisica – già munita di autorizzazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e licenza del questore ex art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS) - ha impugnato gli atti del Comune di Lanciano con cui è stata rigettata l'istanza per l'installazione degli apparecchi idonei per il gioco lecito di cui all'art. 110, comma 6, lettere a) e b), del TULPS.

L'amministrazione procedente aveva disatteso l'istanza rilevando che ai sensi dell'art. 3 della l.r. Abruzzo 40/2013 era necessaria anche l'autorizzazione del sindaco del Comune territorialmente competente; che la stessa poteva essere rilasciata solo per i locali ubicati a distanza non inferiore a 300 metri dai luoghi sensibili elencati dalla disposizione censurata, tra cui sono ricomprese le caserme militari; e che nel caso specifico la vicinanza dell'esercizio a una caserma dei Carabinieri inibiva il rilascio dell'autorizzazione.

Secondo il giudice a quo la disposizione censurata violerebbe in primo luogo l'art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma, Cost., giacché introdurrebbe all'interno di una legge con chiare finalità di carattere socio-sanitario una categoria di luoghi sensibili estranea a tali finalità, eccedendo così le competenze regionali in materia di "tutela della salute" e intervenendo in realtà nell'ambito della materia "ordine pubblico e sicurezza", con conseguente invasione della potestà esclusiva statale.

In secondo luogo, verrebbe violato l'art. 3 Cost., giacché non vi sarebbe alcuna interferenza tra case da gioco e caserme militari tale da giustificare un regime speciale rispetto ad altre strutture con analoghe caratteristiche, come ad esempio quelle delle amministrazioni civili del comparto sicurezza.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate non sono fondate.

La Corte costituzionale si è più volte pronunciata sulla disciplina dei giochi leciti, riconducendola alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordine pubblico e

sicurezza” per le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti e per l’individuazione dei giochi leciti.

Ciò tuttavia non comporta che ogni aspetto concernente la disciplina dei giochi leciti ricada nella competenza statale, potendo le Regioni intervenire con misure tese a inibire l’esercizio di sale da gioco e di attrazione ubicate al di sotto di una distanza minima da luoghi considerati “sensibili”, al fine di prevenire il fenomeno della ludopatia.

Tali disposizioni sono dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica. Si tratta cioè di normative che sono ascrivibili alle materie “tutela della salute” e “governo del territorio”, nelle quali spetta alle Regioni e alle Province autonome una potestà legislativa concorrente.

Lo stesso legislatore statale, col decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute) ha demandato all’Agenzia delle dogane e dei monopoli il compito di pianificare forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante le cosiddette “slot machines”, ubicati in prossimità di luoghi sensibili.

Nelle more di tale pianificazione, non ancora realizzata, quasi tutte le Regioni hanno adottato disposizioni tese a individuare luoghi sensibili, prevedendo distanze minime dagli stessi, oscillanti fra i 300 e i 500 metri, per l’ubicazione di sale da gioco e scommesse, e macchine da gioco.

La giurisprudenza amministrativa ha evidenziato l’estraneità di disposizioni siffatte all’ordine pubblico e alla sicurezza e la loro attinenza alla prevenzione della ludopatia, sottolineando inoltre la legittimità delle norme regionali e comunali anche in assenza della pianificazione prevista dal d.l. 158/2012, nonché la natura non tassativa dell’elencazione dei luoghi sensibili ivi prevista.

In seguito, con la sentenza n. 108 del 2017 la Corte ha nuovamente sottolineato le finalità di carattere socio-sanitario di discipline regionali recanti limiti di distanza dai luoghi sensibili, ascrivibili quindi alla materia della “tutela della salute”. Inoltre, la pianificazione prevista dalla legislazione statale non costituisce una previa condizione necessaria per l’intervento delle Regioni, poiché la mancanza del decreto attuativo di tale pianificazione non può avere l’effetto di paralizzare “sine die” la competenza legislativa regionale, che si può esercitare nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale.

Questo assetto è confermato dai più recenti interventi regolatori. In particolare, in data 7 settembre 2017 è stata siglata in Conferenza unificata l’intesa prevista dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), concernente la definizione delle caratteristiche dei punti vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché dei criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale.

L’intesa fa esplicitamente salva la potestà delle Regioni di dettare disposizioni recanti forme maggiori di tutela, ai fini del contrasto delle patologie afferenti alla dipendenza da gioco d’azzardo.

Ancorché tuttora non recepita dal decreto del Ministro dell’economia e delle finanze previsto dalla l. 208/2015, tale intesa è stata espressamente richiamata dalla successiva legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), prescrivendo che le Regioni adeguino la propria legislazione a quanto sancito dall’intesa stessa.

Il quadro normativo e giurisprudenziale consente quindi alle Regioni d’intervenire per finalità di carattere socio-sanitario prevedendo distanze minime dai luoghi sensibili per l’esercizio delle attività legate ai giochi leciti, anche individuando luoghi diversi da quelli indicati dal d.l. 158/2012.

L’inclusione delle caserme militari tra i luoghi sensibili non è estranea a tali finalità. Le caserme sono destinate all’addestramento e all’alloggio dei militari, in particolare e nella maggior parte dei casi dei giovani che svolgono la precipua formazione in tale campo. Si tratta, quindi,

senz'altro di peculiari centri di aggregazione di soggetti che ben possono considerarsi più esposti ai rischi legati ai giochi leciti.

Inoltre, ove adibite anche ad attività operative nei confronti del pubblico, le caserme militari si configurano altresì come luoghi di aggregazione in cui possono transitare soggetti in difficoltà, che cercano tutela e protezione (si pensi a chi denunci un reato contro la persona o il patrimonio), quindi potenzialmente più esposti a quei fenomeni di debolezza psichica su cui s'innesta la ludopatia.

Il legislatore abruzzese, in conclusione, si è mosso nell'ambito della propria potestà concorrente in materia di tutela della salute, con una disciplina altresì non irragionevole, giacché le caserme militari hanno caratteristiche che consentono di qualificarle come luoghi sensibili.

Gioco e scommesse - Autorizzazione all'esercizio di sale da gioco o all'installazione di apparecchi per il gioco lecito - Rispetto della distanza non inferiore a 300 metri da luoghi sensibili, incluse le caserme militari. - Legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco), art. 2, comma 1, lettera c), punto IV. - (T-190027) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.10 del 6-3-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), punto IV, della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo - sezione staccata di Pescara, nel procedimento vertente tra Laura Accardo e il Comune di Lanciano, con ordinanza del 21 aprile 2017, iscritta al n. 161 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione di Laura Accardo e della Regione Abruzzo, il secondo dei quali da intendersi come atto d'intervento del Presidente della Giunta della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 22 gennaio 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Marco Tronci per Laura Accardo e Stefania Valeri per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo - sezione staccata di Pescara ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 117, commi secondo, lettera h), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), punto IV, della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco).

La disposizione censurata include le «caserme militari» tra i «luoghi sensibili», riguardo ai quali l'art. 3, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2013 prevede che l'autorizzazione all'esercizio di sale da gioco o all'installazione di apparecchi per il gioco lecito può essere rilasciata solo per gli esercizi ubicati a distanza non inferiore a 300 metri dagli stessi luoghi.

2.– Secondo il giudice a quo tale disposizione violerebbe, in primo luogo, l’art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma, Cost., poiché, all’interno di una legge con chiare finalità di carattere socio-sanitario, qual è la prevenzione del gioco d’azzardo patologico, s’introdurrebbe una categoria di luoghi sensibili del tutto estranea a tali finalità, eccedendo così le competenze regionali in materia di «tutela della salute» e intervenendo in realtà nell’ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», con conseguente invasione della potestà esclusiva statale.

3.– In secondo luogo, verrebbe altresì violato l’art. 3 Cost., perché non vi sarebbe alcuna interferenza tra case da gioco e caserme militari tale da giustificare un regime speciale rispetto ad altre strutture con analoghe caratteristiche.

4.– In via preliminare, deve precisarsi che la Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta regionale, si è costituita nel giudizio di costituzionalità in quanto parte del giudizio a quo, sebbene, come risulta dall’ordinanza di rimessione, ne fosse stata estromessa dalla sentenza con cui il TAR rimettente ha definito parzialmente il giudizio principale.

Tuttavia, venendo in discussione la legittimità costituzionale di una disposizione legislativa adottata dalla Regione, il Presidente della Giunta Regionale aveva facoltà d’intervenire nel relativo giudizio incidentale e in tal senso la sua partecipazione al presente giudizio è comunque ammissibile.

5.– Sempre in via preliminare va rilevata l’inammissibilità degli ulteriori profili di censura sollevati da Laura Accardo, parte ricorrente nel giudizio a quo, prospettando la lesione del principio della libertà d’iniziativa economica di cui all’art. 41 Cost., della «tutela della concorrenza» ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nonché dell’art. 117, terzo comma, Cost., per la specifica violazione delle modalità di pianificazione previste dall’art. 7, comma 10, 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.

Si tratta, infatti, di censure non fatte proprie dal giudice a quo e tese ad allargare il thema decidendum, che, pertanto, non possono essere prese in considerazione (da ultimo, sentenze n. 14 del 2018, n. 29 del 2017 e n. 96 del 2016).

6.– Le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lettera c), punto IV, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2013, sollevate in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma, Cost., non sono fondate.

6.1.– Questa Corte ha già avuto modo di pronunciarsi più volte riguardo alla disciplina dei giochi leciti, ricondotta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza» per le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti e per l’individuazione dei giochi leciti.

Si tratta di profili, infatti, che evocano finalità di prevenzione dei reati e di mantenimento dell’ordine pubblico (sentenze n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006), giustificando la vigenza del regime autorizzatorio previsto dagli artt. 86 e 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) (da qui: TULPS).

Ciò, tuttavia, non comporta che ogni aspetto concernente la disciplina dei giochi leciti ricada nella competenza statale, ben potendo le Regioni intervenire con misure tese a inibire l’esercizio di sale da gioco e di attrazione ubicate al di sotto di una distanza minima da luoghi considerati “sensibili”, al fine di prevenire il fenomeno della “ludopatia”.

Disposizioni di tal fatta risultano «dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica» (sentenza n. 300 del 2011). Si tratta, in altri termini, di normative che prendono in considerazione principalmente le

conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi da parte degli utenti.

Esse, pertanto, sono ascrivibili alle materie «tutela della salute» e «governo del territorio», nelle quali spetta alle Regioni e alle Province autonome una potestà legislativa concorrente.

Entro tale cornice si è mosso il legislatore statale, che con il d.l. n. 158 del 2012, come convertito, ha previsto, all'art. 7, comma 10, la progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante le cosiddette slot machines, ubicati in prossimità di luoghi sensibili (definendo come tali, in particolare, gli istituti di istruzione primaria e secondaria, le strutture sanitarie e ospedaliere, i luoghi di culto e i centri socio-ricreativi e sportivi).

Nelle more dell'intervento ivi previsto, non ancora realizzato, quasi tutte le Regioni hanno adottato disposizioni tese a individuare luoghi sensibili, prevedendo distanze minime dagli stessi, oscillanti fra i 300 e i 500 metri, per l'ubicazione di sale da gioco e scommesse, e macchine da gioco.

L'elencazione dei luoghi è piuttosto varia, ma comprende sempre gli istituti scolastici, i luoghi di culto, gli impianti sportivi e le strutture sanitarie e per categorie protette, con talune specificità, come per gli istituti di credito e gli sportelli bancomat, gli uffici postali, gli esercizi di acquisto e vendita di oggetti preziosi e d'oro usati (Regione Marche e Regione Piemonte), le stazioni ferroviarie (Regione Piemonte), i terminal bus (Regione Molise), i circoli pensionati e anziani (Provincia autonoma di Trento).

Sovente, inoltre, si attribuisce la facoltà d'individuare ulteriori luoghi sensibili ai Comuni, che sono intervenuti di frequente sul punto, in taluni casi anche contemplando le caserme militari (è il caso, ad esempio, del Comune di Venezia, che così dispone all'art. 6 della deliberazione del Consiglio comunale 10 novembre 2016, n. 50, recante «Regolamento comunale in materia di giochi»).

Tali interventi normativi hanno dato origine a un cospicuo contenzioso, riguardo al quale i giudici amministrativi hanno sottolineato l'estraneità di disposizioni siffatte all'ordine pubblico e alla sicurezza e la loro attinenza, invece, alla prevenzione della ludopatia.

La giurisprudenza amministrativa, inoltre, ha sottolineato la legittimità delle norme regionali e comunali anche in assenza della pianificazione prevista dall'art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, nonché la natura non tassativa dell'elencazione dei luoghi sensibili ivi prevista (tra le tante, possono segnalarsi Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 10 febbraio 2016, n. 579; Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 22 ottobre 2015, n. 4861; Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 20 ottobre 2015, n. 4794; Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 23 ottobre 2014, n. 5251; Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 11 settembre 2013, n. 4498).

In seguito, con la sentenza n. 108 del 2017 questa Corte ha nuovamente sottolineato le finalità di carattere socio-sanitario di discipline regionali recanti limiti di distanza dai luoghi sensibili, ascrivibili quindi alla materia della «tutela della salute», così come presupposto, d'altronde, dallo stesso art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012.

Inoltre, la pianificazione prevista dalla legislazione statale non costituisce una previa condizione necessaria per l'intervento delle Regioni, poiché la mancanza del decreto attuativo di tale pianificazione non può avere l'effetto di paralizzare sine die la competenza legislativa regionale, che si può esercitare nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale.

I più recenti interventi regolatori confermano tale assetto. In particolare, in data 7 settembre 2017 è stata siglata in Conferenza unificata l'intesa prevista dall'art. 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», volta alla definizione delle caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché dei criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età.

L'intesa fa esplicitamente salve le vigenti disposizioni regionali e comunali, ove recanti

standard più elevati di tutela, con la possibilità per Regioni ed enti locali di dettare anche in futuro nuove discipline più restrittive. Sebbene tuttora non recepita dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dalla legge n. 208 del 2015, tale intesa è stata espressamente richiamata dalla successiva 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 all'art. 1, comma 1049, stabilisce che le Regioni adeguino la propria legislazione a quanto sancito dalla stessa.

6.2.– Il quadro normativo e giurisprudenziale, dunque, consente espressamente alle Regioni d'intervenire prevedendo distanze minime dai luoghi sensibili per l'esercizio delle attività legate ai giochi leciti, anche individuando luoghi diversi da quelli indicati dal d.l. n. 158 del 2012, come convertito.

Tale assunto, d'altronde, non è contestato neppure dall'ordinanza di rimessione, che riconosce altresì le finalità di prevenzione della ludopatia dell'intervento legislativo abruzzese.

L'inclusione delle caserme militari tra i luoghi sensibili non è estranea a tali finalità. Le caserme, infatti, sono destinate all'addestramento e all'alloggio dei militari, in particolare e nella maggior parte dei casi dei giovani che svolgono la precipua formazione in tale campo.

Si tratta, quindi, senz'altro di peculiari centri di aggregazione di soggetti che ben possono considerarsi più esposti ai rischi legati ai giochi leciti. E, in tal senso, non si vede come l'appartenenza a un corpo militare (e tantomeno il legittimo possesso di un'arma) potrebbe essere ritenuto di per sé un indice di minore vulnerabilità alla ludopatia, come pare affermare la difesa di Laura Accardo.

Inoltre, nella misura in cui le caserme militari siano adibite anche ad attività operative nei confronti del pubblico, le stesse si configurano altresì come luoghi di aggregazione in cui possono transitare soggetti in difficoltà, che cercano tutela e protezione (si pensi a chi denunci un reato contro la persona o il patrimonio), quindi potenzialmente più esposti a quei fenomeni di debolezza psichica su cui s'innesta la ludopatia.

Il legislatore abruzzese, in conclusione, è certamente intervenuto nell'ambito della materia «tutela della salute», senza invadere la competenza esclusiva dello Stato, con una disciplina che appare altresì non irragionevole, poiché le caserme militari presentano caratteristiche idonee a essere qualificate come luoghi sensibili.

Si tratta, d'altronde, di aspetti che, nei limiti della non irragionevolezza, non possono non rientrare nella discrezionalità del legislatore, le cui valutazioni ben potrebbero, ad esempio, essere legate alla specifica conformazione territoriale.

Non a caso, come già osservato, le scelte regionali sul punto sono state assai diversificate e solo per alcuni luoghi si riscontra un costante inserimento nell'elenco, mentre non sono infrequenti valutazioni specifiche di singole Regioni (si pensi alle stazioni bus o ferroviarie), come nel caso di specie.

Non risulta irragionevole, quindi, neppure la mancata inclusione nell'elenco dei luoghi sensibili di strutture assimilabili alle caserme militari, quali le amministrazioni civili del comparto sicurezza, censurata dal giudice a quo senza neppure illustrare le ragioni per cui tali tipologie di strutture sarebbero assimilabili.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), punto IV, della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 117, commi secondo, lettera h), e terzo, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo - sezione staccata di Pescara, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 gennaio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2019.

Sentenza: 23 gennaio 2019, n. 28

Materia: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; rifiuti

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera s), e art. 118, primo comma, della Costituzione – artt. 179, quinto comma, e 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e art. 35, primo comma, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, quali norme interposte

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5 (Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR) e piano regionale di gestione integrata dei rifiuti (PRGR) adeguato, composto dagli Allegati alla legge

Esito:

1- illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5 e del piano regionale di gestione integrata dei rifiuti (PRGR) adeguato, composto dagli Allegati a tale legge;

2- illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 11, comma 4-bis, della legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45, recante «Norme per la gestione integrata dei rifiuti», aggiunto dall'art. 11, primo comma, della legge della Regione Abruzzo 29 dicembre 2011, n. 44, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Attuazione delle direttive 2008/98/CE, 91/676/CE, 1999/105/CE, 2008/50/CE, 2007/2/CE, 2006/123/CE e del Regolamento (CE) 1107/2009 (Legge Comunitaria 2011)»

Estensore nota: Alessandro Zacchi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, della Costituzione, dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5 (Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR), nonché dell'adeguato piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, composto dagli Allegati a tale legge.

In particolare, secondo il ricorrente, la disposizione di legge regionale sarebbe in contrasto con quanto disposto dalla Carta costituzionale per molteplici ragioni, riconducibili sia alla lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che del principio generale di «primarietà dell'ambiente».

Il primo motivo attiene al mancato rispetto, da parte della Regione Abruzzo, di quanto disposto dalla legge statale in tema di piani di gestione dei rifiuti. L'art. 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) prevede, al riguardo, che le Regioni non solo debbano adottare i piani di gestione dei rifiuti applicando la procedura dettata in materia di

valutazione ambientale strategica (VAS), ma anche che rendano disponibili le informazioni inerenti alla partecipazione del pubblico al procedimento e alle motivazioni poste a base della decisione.

Ad avviso del ricorrente, la violazione della normativa statale consisterebbe proprio nella scelta dello strumento utilizzato per l'adozione del PRGR: le Regioni dovrebbero adottare il piano non con legge regionale, ma con atto amministrativo, al fine di consentire lo svolgimento di un procedimento amministrativo volto alla valutazione degli interessi sottesi.

Con riferimento alla violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, Cost., un ulteriore motivo consisterebbe, secondo il ricorrente, nel contrasto della disposizione regionale con i «*livelli minimi di tutela uniforme sul territorio nazionale e con il contenuto della funzione amministrativa statale di carattere programmatico*» previsti dall'art. 35, primo comma, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016 (Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati).

Il piano adeguato, ad avviso del ricorrente, contrasterebbe con le stime del fabbisogno e della capacità di smaltimento della Regione Abruzzo di cui alla sopra menzionata normativa statale.

Per quanto riguarda l'ultimo motivo di censura, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. anche con riferimento al contrasto tra la previsione del piano regionale di un considerevole ricorso allo smaltimento in discarica in sostituzione dell'incenerimento con recupero energetico e la «gerarchia dei rifiuti» di cui all'art. 179, quinto comma, del d.lgs. n. 152/2006.

La Corte, analizzando la prima ragione di censura, ritiene la questione fondata, in quanto la legge regionale si pone in contrasto con quanto disposto dalla legge statale avendo la Regione adottato il piano di gestione integrata dei rifiuti con un atto legislativo e non amministrativo, in conformità a quanto previsto all'art. 11, comma 4-bis, di un'altra legge regionale abruzzese, la legge 19 dicembre 2007, n. 45 (Norme per la gestione dei rifiuti).

Ad avviso dei giudici costituzionali, rientrando la disciplina dei rifiuti nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di competenza esclusiva dello Stato, il legislatore nazionale ha potuto legittimamente imporre alle Regioni l'obbligo di provvedere attraverso un atto amministrativo, anziché uno legislativo.

La «riserva di amministrazione» disposta dal legislatore statale a presidio degli interessi ambientali, pur se non espressamente stabilita, si deve intendere implicitamente prevista dalla normativa sopra menzionata.

Ad avviso della Corte, la procedura amministrativa sembra infatti meglio rispondere alle esigenze di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema in tema di gestione dei rifiuti, permettendo anche l'acquisizione di pareri tecnici e la realizzazione di un'adeguata attività istruttoria.

In questo caso, dunque, la necessità di agire in via amministrativa deriva dalla circostanza per cui, considerata la delicatezza del tema e degli interessi coinvolti, devono essere assicurate le «*garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco*» (sentenza n. 174 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 85 del 2013).

Per la Corte, il vizio di illegittimità costituzionale si estende in via consequenziale anche all'art. 11, comma 4-bis, della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2007, aggiunto dall'art. 11, primo comma, della legge reg. Abruzzo 29 dicembre 2011, n. 44, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea».

Attuazione delle direttive 2008/98/CE, 91/676/CE, 2008/50/CE, 2007/2/CE, 2006/123/CE e del Regolamento (CE) 1107/2009 (Legge Comunitaria regionale 2011)», che prevede che l'adeguamento del piano regionale dei rifiuti venga realizzato tramite legge regionale.

La dichiarazione di incostituzionalità, nonostante la norma citata non rientri tra quelle censurate dal ricorrente, coinvolge anche tale fonte regionale, in quanto la disposizione menzionata costituisce l'origine del vizio di cui sopra.

L'accoglimento del primo motivo determina l'assorbimento delle ulteriori due questioni sopra esposte.

Ambiente - Rifiuti - Adeguamento del Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti [PRGR] - Forma dell'intervento regionale. - Legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5, recante «Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)», art. 2, e piano regionale di gestione integrata dei rifiuti (PRGR) adeguato, composto dagli Allegati a tale legge; legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45, recante «Norme per la gestione integrata dei rifiuti», art. 11, comma 4-bis, aggiunto dall'art. 11, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 29 dicembre 2011, n. 44, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2008/98/CE, 91/676/CE, 1999/105/CE, 2008/50/CE, 2007/2/CE, 2006/123/CE e del Regolamento (CE) 1107/2009 (Legge Comunitaria regionale 2011)». - (T-190028) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.10 del 6-3-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5, recante «Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)», nonché dell'adeguato piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, composto dagli Allegati a tale legge, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 23-26 marzo 2018, depositato in cancelleria il 28 marzo 2018, iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nella udienza pubblica del 22 gennaio 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5, recante «Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)», nonché dell'adeguato piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, composto dagli Allegati a tale legge, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, della Costituzione.

1.1.– Il ricorrente ritiene che la Regione, nel provvedere all'adeguamento del piano mediante legge anziché mediante atto amministrativo, abbia leso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nonché il principio generale di «primarietà dell'ambiente».

Al riguardo, osserva che l'art. 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), prevede che le Regioni predispongano e adottino i piani di gestione dei rifiuti applicando la procedura in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), e rendano disponibili le informazioni relative alla partecipazione del pubblico al procedimento e alle motivazioni sulle quali si è fondata la decisione, anche in relazione alle osservazioni scritte presentate.

Tale previsione, ad avviso del ricorrente, imporrebbe alle Regioni di adottare il piano con atto amministrativo, all'esito di un procedimento che consenta una piena valutazione degli interessi ad esso sottesi, inerenti alla materia dell'ambiente.

Di qui la violazione, consistita nel mancato rispetto di tale previsione della legge statale, che costituisce un livello minimo di tutela cui le Regioni sono tenute ad uniformarsi.

1.2.– La disposizione regionale violerebbe inoltre gli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, Cost., perché si porrebbe in ulteriore contrasto con i livelli minimi di tutela uniforme sul territorio nazionale e con il contenuto della funzione amministrativa statale di carattere programmatico stabiliti dall'art. 35, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, nonché dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016 (Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati). Il piano adeguato, infatti, conterrebbe previsioni contrastanti con le stime relative al fabbisogno ed alla capacità di smaltimento della Regione Abruzzo di cui alle richiamate norme statali.

1.3.– Il ricorrente evidenzia, infine, che il piano regionale prevede un ingente ricorso allo smaltimento in discarica in sostituzione dell'incenerimento con recupero energetico, ponendosi così in contrasto con la «gerarchia dei rifiuti» stabilita dall'art. 179, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, con conseguente ulteriore violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.– La prima questione è fondata.

2.1.– Attraverso tale censura il ricorrente contesta la fonte con cui il piano è stato adeguato, assumendo che non sarebbe consentito al legislatore regionale sostituirsi all'amministrazione della Regione nel compimento di un'attività che la legge statale riserverebbe alla sfera amministrativa.

Con la disposizione in questione, in effetti, la Regione Abruzzo ha provveduto con legge, anziché con atto amministrativo, all'adeguamento del Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, di cui all'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006; e ciò in conformità alla previsione dell'art. 11, comma 4-bis, della legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti), che prescrive la forma dell'atto legislativo per ogni adeguamento del piano.

2.2.– Va anzitutto rilevato che – stante la pacifica riconducibilità della disciplina dei rifiuti alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 150 del 2018 e n. 244 del 2016) – il legislatore nazionale ha titolo per imporre alle Regioni di provvedere nella forma dell'atto amministrativo, anziché in quella della legge.

Dopo la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, questa Corte ha infatti osservato che la legge dello Stato, nell'esercizio di una competenza esclusiva, può vietare che la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa (sentenze n. 44 del 2010, n. 271 e n. 250 del 2008); e tanto perché «[i]n tale area riservata di competenza, per quanto la funzione amministrativa debba essere allocata al livello di governo reputato idoneo ai sensi dell'art. 118

Cost., il compito sia di individuare questo livello, sia di disciplinare forma e contenuto della funzione, non può che spettare al legislatore statale» (sentenza n. 20 del 2012).

Poiché, tuttavia, l'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 non pone un vincolo esplicito in tal senso, limitandosi a prevedere che per l'approvazione (e l'adeguamento) dei piani di gestione integrata dei rifiuti si applichi la procedura in materia di VAS, si tratta di valutare se detta disposizione vada interpretata nel senso proposto dal ricorrente, ossia come prescrittiva di un atto amministrativo di pianificazione.

2.3.– A tale quesito va data risposta affermativa.

Sul punto, questa Corte ha osservato, in via generale, che «il passaggio dal provvedere in via amministrativa alla forma di legge è più consono alle ipotesi in cui la funzione amministrativa impatta su assetti della vita associata, per i quali viene avvertita una particolare esigenza di protezione di interessi primari “a fini di maggior tutela e garanzia dei diritti; viceversa, nei casi in cui la legislazione statale, nelle materie di competenza esclusiva, conformi l'attività amministrativa all'osservanza di criteri tecnico-scientifici, lo slittamento della fattispecie verso una fonte primaria regionale fa emergere un sospetto di illegittimità” (sentenza n. 20 del 2012; nello stesso senso sentenze n. 90 del 2013 e n. 143 del 1989).

Rientra in tali casi l'ipotesi in cui la materia dell'intervento riguardi la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Al riguardo, questa Corte, più recentemente, ha precisato che le norme statali che rimettono la definizione di interventi regionali ad atti di pianificazione devono intendersi prescrittive della forma dell'atto amministrativo; solo così, infatti, è possibile assicurare «le “garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici”, con conseguente divieto per la regione di ricorrere ad una legge-provvedimento» (sentenza n. 174 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 139 del 2017).

La tutela dell'ambiente, peraltro, implica che l'intervento regionale previsto dalla legislazione statale avvenga «nel rispetto del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione stessa, motivando la scelta compiuta in modo da garantire la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle competenti sedi giurisdizionali» (sentenza n. 173 del 2017 nonché, più in generale, sentenza n. 85 del 2013).

Del resto, l'atto amministrativo costituisce il punto di approdo di un'adeguata attività istruttoria svolta nella sede procedimentale, aperta al coinvolgimento degli enti territoriali e dei soggetti privati interessati, e quindi preordinata all'apprezzamento e alla sintesi delle plurime istanze coinvolte (siano esse statali, locali o private); è in tale sede che dette istanze possono adeguatamente emergere ed essere valutate in modo trasparente, e ciò non solo a garanzia dell'imparzialità della scelta – nel rispetto del principio di cui all'art. 97 Cost. – ma anche e soprattutto per il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario coinvolto, che consiste nell'inveramento della tutela ambientale (sentenze n. 69 e 66 del 2018).

2.4.– Si può dunque ritenere che quando il legislatore statale prescrive l'adozione di una “procedura”, comprendendovi la partecipazione degli interessati e l'acquisizione di pareri tecnici, «abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue» (sentenza n. 310 del 2012).

E ciò è quanto accade nel caso di specie, atteso che l'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede che il piano sia approvato previa acquisizione ed elaborazione di dati tecnici concernenti tipo, quantità e fonte dei rifiuti, con l'espressa indicazione dei criteri per l'individuazione dei siti di smaltimento o di recupero, e che si applichi la procedura in materia di VAS, con il rilascio dei pareri di Province, Comuni ed Autorità d'ambito, la partecipazione del pubblico e degli interessati, l'indicazione delle motivazioni sulle quali si è fondata la decisione.

3.– Poiché, invece, il legislatore abruzzese ha adeguato in forma di legge il piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, omettendo di dar corso all'adeguata valutazione dei diversi interessi coinvolti nella materia così come previsto dal legislatore statale, e perciò derogando ad una

previsione finalizzata alla tutela dell'ambiente, sussiste il denunziato vizio di legittimità costituzionale.

3.1.– Tale vizio, peraltro, colpisce non solo l'impugnato art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2018 ed il piano allegato, ma, in via consequenziale, anche l'art. 11, comma 4-bis, della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2007, aggiunto dall'art. 11, comma 1, della legge reg. Abruzzo 29 dicembre 2011, n. 44, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2008/98/CE, 91/676/CE, 1999/105/CE, 2008/50/CE, 2007/2/CE, 2006/123/CE e del Regolamento (CE) 1107/2009 (Legge Comunitaria regionale 2011)», che stabilisce una riserva di legge per l'adeguamento del piano regionale dei rifiuti.

Quest'ultima previsione, infatti, quantunque estranea alle censure del ricorrente, è manifestamente correlata con la norma regionale impugnata, perché è all'origine del vizio della stessa, evidenziando così la necessità di estendere ad essa la dichiarazione di illegittimità costituzionale (in senso conforme, fra le altre, sentenze n. 49 del 2018 e n. 274 del 2017).

La fondatezza della prima questione, di carattere dirimente perché concerne la forma dell'intervento regionale, comporta l'assorbimento delle restanti ragioni di censura, che ineriscono ai contenuti del piano regionale dei rifiuti.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5, recante «Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)», nonché del piano regionale di gestione integrata dei rifiuti (PRGR) adeguato, composto dagli Allegati a tale legge;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale), dell'art. 11, comma 4-bis, della legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45, recante «Norme per la gestione integrata dei rifiuti», aggiunto dall'art. 11, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 29 dicembre 2011, n. 44, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2008/98/CE, 91/676/CE, 1999/105/CE, 2008/50/CE, 2007/2/CE, 2006/123/CE e del Regolamento (CE) 1107/2009 (Legge Comunitaria regionale 2011)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 febbraio 2019.

Sentenza : 22 gennaio 2019, n. 31

Materia: Tributi - Tassa automobilistica regionale - Armonizzazione dei bilanci pubblici - coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Parametri invocati: artt. 5, 116, 117, terzo comma, e 119 Cost., artt. 7 e 8, 54 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); artt. 15 e 18 del decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114 (Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), quali norme interposte

Giudizio: conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrente: Regione Sardegna

Oggetto: decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 21 settembre 2016 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 2012) e 8 maggio 2017 (Determinazione del maggior gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, ai sensi dell'articolo 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'anno 2013).

Esito:

1) non spettanza allo Stato del potere di adozione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 21 settembre 2016, di concerto con il Capo del dipartimento per i trasporti terrestri del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il Capo del dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, nella parte in cui la Regione autonoma Sardegna è chiamata a versare la somma di euro 3.136.759,98 sul capitolo 2368, art. 6, capo X, dell'entrata di previsione dello Stato, entro sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto, inutilmente decorsi i quali al suo recupero si provvede mediante corrispondente riduzione delle somme iscritte sul capitolo 2790 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze;

2) non spettanza allo Stato del potere di adozione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 8 maggio 2017, nella parte in cui la Regione autonoma Sardegna è chiamata a versare la somma di euro 2.817.523,18 sul capitolo 2368, art. 6, capo X, dell'entrata di previsione dello Stato, entro sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto, inutilmente decorsi i quali al suo recupero si provvede mediante corrispondente riduzione delle somme iscritte sul capitolo 2790 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Estensore nota: Elvira Salemme

Sintesi:

Preliminarmente la Corte dispone la trattazione congiunta dei due ricorsi con cui la Regione autonoma Sardegna ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 21 settembre 2016 e al decreto 8 maggio 2017 dello stesso ministero, stante la relativa connessione soggettiva ed oggettiva nonché la sostanziale identità delle censure avanzate.

In particolare, la Regione Sardegna lamenta l'illegittimità dei summenzionati decreti nella misura in cui viene disposta una riserva erariale per effetto della quale si esclude la compartecipazione dal gettito del tributo *de quo*, in deroga (*rectius*: violazione) dell'art. 8 dello statuto speciale e conseguentemente dei precetti di cui agli artt. 116, 117, comma terzo e 119 della Costituzione, che sanciscono e tutelano l'autonomia economico-finanziaria delle Regioni.

Peraltro, sarebbero lesi anche gli artt. 15 e 18 del decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114, proprio in riferimento agli artt. 7 e 8 dello statuto a mente dei quali il regime di compartecipazione può essere derogato solo al ricorrere di "*eventi eccezionali ed imprevedibili*", salvo il rispetto degli oneri sostanziali e procedurali; e tanto esulerebbe dal caso di specie.

Altresì pregiudicato, a parere della ricorrente, risulterebbe essere il canone di leale collaborazione, quale corollario del combinato disposto degli artt. 5 e 117 Cost., dal momento che sono state stipulate diverse intese tra lo Stato e l'istante, e segnatamente: l'«*Accordo tra lo Stato e la Regione Autonoma della Sardegna per il coordinamento della finanza pubblica*», del 10 dicembre 2015, ed il precedente «*Accordo tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e la Regione Sardegna in materia di finanza pubblica*», del 21 luglio 2014.

Inoltre, ritiene altrettanto menomati anche gli artt. 54 e 56 dello statuto speciale, poiché la deroga in oggetto modificherebbe le disposizioni statutarie in relazione all'autonomia economico-finanziaria della Regione autonoma e le norme di attuazione ivi previste, obliterando tra l'altro l'iter procedimentale contemplato dal quadro normativo vigente.

La Regione non manca di evidenziare come sia priva di pregio l'eccezione di intempestività formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri poiché non potrebbe obiettarsi che l'atto impugnato si sia limitato a dare applicazione ai commi 321 e 322 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006.

Al riguardo, precisa che le disposizioni istituenti la riserva erariale delle entrate scaturenti dall'innalzamento dell'aliquota sulla tassa automobilistica sarebbero inefficaci nei propri confronti per via del successivo accordo del 10 dicembre 2015 nonché dell'emanazione delle norme di attuazione statutaria di cui al d.lgs. n. 114 del 2016, in virtù dei quali lo Stato avrebbe fatto proprie le indicazioni della giurisprudenza costituzionale sulla cogenza del regime di compartecipazione delle entrate con la Regione autonoma Sardegna, obbligandosi a restituire qualunque provento fosse stato escluso dal detto regime.

Nel merito, la Corte ritiene fondati i ricorsi in riferimento agli artt. 7, 8, 54 e 56 dello statuto speciale della Regione autonoma Sardegna nonché agli artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016.

Come afferma la Corte, "i conflitti in esame sono caratterizzati" da una duplice modificazione statutaria riguardante la Regione autonoma Sardegna che, benché attuata in momenti diversi, ha trovato applicazione completa solo a decorrere dal 1° gennaio 2010:

a) quella dell'art. 54 – ad opera dell'art. 3 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano) –, il quale ha previsto per la parte finanziaria dello statuto un procedimento speciale;

b) quella dell'art. 8 – a opera dell'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006 (modifica effettuata con legge ordinaria in ragione dello speciale procedimento di decostituzionalizzazione previsto ex art. 54 dello statuto speciale) –, il quale al primo comma, lettera m), prevede una compartecipazione di sette decimi alle entrate erariali dirette o indirette pertinenti al territorio regionale.

A tali modifiche si aggiungono gli artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016 che disciplinano il regime delle riserve erariali e la decorrenza della compartecipazione.

La Corte precisa che prima dell'entrata a regime della modifica statutaria (1° gennaio 2010), il gettito della tassa automobilistica nella Regione autonoma Sardegna era, alla luce del previgente

art. 8 dello statuto speciale, di totale spettanza erariale e non compartecipato, come oggi avviene, per i sette decimi.

Poiché il comma 321 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 ha ridotto i trasferimenti in misura pari al maggior gettito derivante alle Regioni, quest'ultimo non veniva assoggettato, con riguardo alla ricorrente, a "riserva", essendo la Regione autonoma Sardegna esclusa in radice da ogni spettanza in ordine alla tassa in considerazione, come peraltro confermato dai decreti attuativi dell'art. 1, commi 321 e 322, della legge n. 296 del 2006 relativi alle annualità precedenti al 2010.

A partire da quest'ultima annualità, invece, il gettito della tassa automobilistica è compartecipato dalla Regione autonoma Sardegna e soggetto alle sole deroghe previste dall'art. 15 del d.lgs. n. 114 del 2016, successivamente intervenuto.

Secondo la giurisprudenza della Corte, le norme di attuazione prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie: *«le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sentenza n. 212 del 1984; v. anche sentenza n. 160 del 1985), la cui competenza ha "carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica" (sentenza n. 213 del 1998; n. 137 del 1998; n. 85 del 1990; n. 160 del 1985; n. 212 del 1984; n. 237 del 1983). Le predette norme di attuazione, pertanto, prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie [...] (sentenza n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 151 del 1972)» (sentenza n. 341 del 2001).*

I decreti in questione, emanati all'indomani dell'entrata in vigore delle suddette norme di attuazione statutaria, riguardano le annualità 2012-2013 e, dunque, rientrano nell'ambito applicativo – decorrente dal 1° gennaio 2010 – del combinato disposto dell'art. 8 dello statuto e dell'art. 14 delle norme di attuazione.

Nel caso in esame, quindi, l'illegittimità dei decreti, nella parte riferita alle regolazioni finanziarie tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna, deriva, indipendentemente dal principio di prevalenza della fonte, direttamente dal principio di successione delle leggi nel tempo, in ragione del loro patente contrasto con le norme di attuazione dello statuto speciale (artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016), sopravvenute alla legge n. 296 del 2006 ed in vigore al momento dell'emanazione dei suddetti decreti.

Specificamente, i decreti impugnati non tengono conto, nelle rispettive tabelle C e B, del fatto che le regolazioni a carico della Regione autonoma Sardegna, di euro 3.136.759,98 per l'esercizio 2012 e di euro 2.817.523,18 per l'anno 2013, non possono essere effettuate, poiché l'art. 8, lettera m), dello statuto speciale fissa la compartecipazione regionale nella misura dei sette decimi del gettito del tributo in esame e l'art. 15, comma 1, delle norme attuative stabilisce che tale compartecipazione non può essere oggetto di riserva erariale.

Come accennato, la relativa deroga è ammessa solo al sussistere di *«eventi eccezionali e imprevedibili, previa comunicazione alla Regione Autonoma della Sardegna, il gettito derivante dall'istituzione di nuovi tributi o da maggiorazioni di aliquote determinati con legge statale può essere riservato allo Stato, a condizione che il medesimo gettito sia specificamente finalizzato alla copertura degli oneri derivanti dagli eventi anzi detti, sia temporalmente delimitato e distintamente contabilizzato nel bilancio statale»*, ex art. 15, comma 2, del d.lgs. n. 114 del 2016.

Il successivo art. 18, comma 1, precisa inoltre che *«[l]e disposizioni del presente decreto legislativo si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2010»*.

Ricostruito in questo modo il quadro normativo di riferimento, la Corte ritiene di condividere l'assunto della ricorrente secondo cui le sono state sottratte risorse attribuite direttamente dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione, con conseguente pregiudizio per l'autonomia finanziaria regionale presidiata dall'art. 7 del medesimo statuto.

Al contrario, i decreti impugnati, in quanto successivi ai predetti artt. 15 e 18, avrebbero dovuto conformarsi alle previsioni di questi ultimi, e per l'effetto escludere la Regione Sardegna dalla regolazione in esame, dal momento che la medesima certamente non è riconducibile alle supposte ipotesi di deroga di cui all'art. 15, mentre non v'è dubbio che la decorrenza dal 2010 (prevista dall'art. 18) esclude ogni esegesi giustificatrice del prelievo statale (pertanto indebito).

Alla luce di tali premesse la Corte statuisce che non rientrava nella competenza dello Stato, e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica, l'adozione delle regolazioni contabili, previste dai decreti ministeriali 21 settembre 2016 e 8 maggio 2017, nei confronti della Regione autonoma Sardegna.

Per questi motivi, annulla *in parte qua* i decreti di cui sopra.

Imposte e tasse – Riserva allo Stato del maggior gettito derivante dalla revisione degli importi della tassa automobilistica. - Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 21 settembre 2016 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 2012); decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 8 maggio 2017 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, ai sensi dell'art. 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'anno 2013). - (T-190031) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.10 del 6-3-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito dei decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 21 settembre 2016 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 2012) e 8 maggio 2017 (Determinazione del maggior gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, ai sensi dell'articolo 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'anno 2013), promossi dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorsi notificati il 22-28 novembre 2016 e il 12-18 luglio 2017, depositati in cancelleria il 30 novembre 2016 e il 18 luglio 2017, iscritti rispettivamente al n. 6 del registro conflitti tra enti 2016 e al n. 7 del registro conflitti tra enti 2017 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2016 e n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 gennaio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con i ricorsi in epigrafe la Regione autonoma Sardegna ha proposto conflitti di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 21 settembre 2016 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo

Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 2012) e al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 8 maggio 2017 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, ai sensi dell'art. 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'anno 2013).

1.1.– Dopo aver ripercorso i passaggi salienti del lungo contenzioso tra Stato e Regione autonoma Sardegna, già oggetto dell'attenzione di questa Corte e noto come “vertenza entrate”, la Regione autonoma Sardegna, in entrambi i ricorsi, evidenzia che i provvedimenti impugnati riserverebbero all'erario il maggior gettito derivante dall'aumento della tassa automobilistica che, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera m), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), come modificato dall'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», è compartecipato per i sette decimi dalla Regione autonoma Sardegna. Ne deriverebbe la sottrazione di risorse che statutariamente le spettano.

La ricorrente anzitutto lamenta la violazione degli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e degli artt. 116, 117 e 119 della Costituzione che presidiano l'autonomia economicofinanziaria della Regione autonoma Sardegna.

Assume, infatti, che la riserva erariale disposta con i menzionati decreti ministeriali sarebbe illegittima, dal momento che l'art. 8 dello statuto speciale non contempla alcuna ipotesi derogatoria al regime di compartecipazione fissa alle entrate.

Le riserve statali non sarebbero previste né nella formulazione vigente, né in quelle precedenti di tale articolo, con la conseguenza che ogni atto che esclude un tributo dalla compartecipazione sarebbe illegittimo per violazione dello stesso art. 8 e, conseguentemente, dello stesso art. 7 dello statuto. Per le medesime ragioni risulterebbero altresì violati gli artt. 116, 117, terzo comma, e 119 Cost., che riconoscono e tutelano l'autonomia economico-finanziaria delle Regioni.

Sarebbero inoltre violati gli artt. 15 e 18 del decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114 (Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna - legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali) – anche in riferimento ai predetti artt. 7 e 8 dello statuto speciale – che recano norme di attuazione dell'art. 8 da ultimo menzionato. In base a dette disposizioni, il regime delle compartecipazioni non può essere derogato, salvo il ricorrere di «eventi eccezionali e imprevedibili» e il rispetto di alcuni oneri sostanziali e procedurali, requisiti insussistenti nel caso di specie, ad avviso della ricorrente.

La riserva erariale delle entrate compartecipate dalla Regione autonoma Sardegna, disposta con i provvedimenti impugnati, sarebbe inoltre lesiva del principio di leale collaborazione desumibile dagli artt. 5 e 117 Cost., in relazione alle intese stipulate tra lo Stato e la Regione autonoma, aventi ad oggetto «Accordo tra lo Stato e la Regione Autonoma della Sardegna per il coordinamento della finanza pubblica», del 10 dicembre 2015, e «Accordo tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e la Regione Sardegna in materia di finanza pubblica», del 21 luglio 2014.

La deroga al regime di compartecipazione stabilita dai decreti impugnati violerebbe, infine, gli artt. 54 e 56 dello statuto speciale, in quanto modificherebbe le disposizioni statutarie e le relative norme di attuazione concernenti l'autonomia economicofinanziaria della Regione autonoma senza rispettare gli speciali procedimenti ivi previsti.

Peraltro, sempre secondo la ricorrente, non potrebbe obiettarsi che l'atto impugnato si sia limitato a dare applicazione ai commi 321 e 322 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006.

Le disposizioni che hanno istituito la riserva erariale delle entrate derivanti dall'innalzamento dell'aliquota sulla tassa automobilistica per i veicoli maggiormente inquinanti sarebbero, difatti, divenute inefficaci nei confronti della Regione autonoma Sardegna a seguito dell'accordo del 10 dicembre 2015 e della successiva emanazione delle norme di attuazione

statutaria di cui al d.lgs. n. 114 del 2016, con i quali lo Stato avrebbe integralmente recepito le indicazioni della giurisprudenza costituzionale sulla cogenza del regime di compartecipazione delle entrate con la Regione autonoma Sardegna e si sarebbe obbligato a restituire qualunque provento fosse stato escluso da tale regime.

In particolare, il d.lgs. n. 114 del 2016 avrebbe parzialmente abrogato il comma 321 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui disponeva la riserva erariale per i tributi spettanti alla Regione autonoma Sardegna per le annualità a partire dal 2010.

1.2.– In via subordinata, la ricorrente propugna l'interpretazione dell'art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006 in senso costituzionalmente orientato, vale a dire escludendo dalla riserva erariale le autonomie speciali il cui ordinamento non consenta deroghe al regime di compartecipazione ai tributi, quale sarebbe la Regione autonoma Sardegna.

Detta interpretazione comporterebbe, innanzitutto, che i decreti impugnati avrebbero violato il comma 321 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 unitamente ai parametri già indicati; inoltre, a voler considerare tuttora vigente il suddetto comma 321, persisterebbe la lesione dell'autonomia economico-finanziaria garantita alla Regione ricorrente dallo statuto speciale (artt. 7 e 8, nonché art. 54, che assicura la "rigidità" della fonte statutaria), dalle norme di attuazione statutaria (artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016, anche alla luce dell'art. 56 dello statuto speciale, che prescrive il particolare procedimento di approvazione delle norme di attuazione), dagli artt. 5, 116, 117, terzo comma, e 119 Cost. e dalle intese stipulate con lo Stato, per quanto in precedenza illustrato.

1.3.– In via ulteriormente subordinata – e, quindi, qualora questa Corte ritenesse non solo vigente e quindi applicabile alla Regione autonoma Sardegna il menzionato art. 1, comma 321, per le annualità a partire dal 2010, ma altresì di doverlo interpretare in modo difforme da quanto dianzi prospettato – la ricorrente sollecita questa Corte a sollevare innanzi a sé la questione di legittimità costituzionale del suddetto articolo.

2.– In considerazione della connessione soggettiva e oggettiva e della sostanziale identità delle censure proposte, i ricorsi vanno trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.– I conflitti sono ammissibili.

Non può essere accolta l'eccezione, avanzata dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui la Regione autonoma Sardegna non avrebbe tempestivamente impugnato la legge n. 296 del 2006, della quale i decreti costituirebbero mera attuazione.

I ricorsi in esame, infatti, sono prospettati non in relazione alla lesività delle disposizioni legislative richiamate nella parte motiva dei decreti, bensì con riguardo al contrasto con le norme di attuazione dello statuto speciale (artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016), vigenti al momento dell'emanazione dei decreti stessi.

Al riguardo, non appare conferente il richiamo della sentenza di questa Corte n. 144 del 2013, con cui è stata dichiarata l'inammissibilità del conflitto proposto dalla Regione Siciliana avverso il decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato 2 aprile 2012 (Determinazione del maggior gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per gli anni 2006 e 2007, ai sensi dell'articolo 1, commi 235 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), relativo agli anni 2006 e 2007.

Allora questa Corte ha ritenuto che le doglianze della Regione Siciliana, a differenza di quanto prospettato nei ricorsi in esame, fossero rivolte a un atto meramente attuativo dei commi 321 e 322 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, non tempestivamente impugnati, e quindi divenuti intangibili nella loro precettività, in quanto disposizioni ritenute applicabili, sin dal momento della loro emanazione, anche alla Regione Siciliana.

In sostanza, nel caso odierno, a parte l'identità delle disposizioni legislative richiamate nei decreti, risulta assolutamente differente il quadro normativo in cui detti decreti sono stati adottati –

e a cui i ricorsi per conflitto di attribuzioni fanno riferimento – poiché viene censurato il preteso contrasto con disposizioni diverse dal citato art. 1, commi 321 e 322, della legge n. 296 del 2006 e a esso sopravvenute.

Non può essere accolta neppure l'eccezione d'inammissibilità sollevata dal resistente in ordine alla partecipazione della Regione alla Conferenza Stato-Regioni che avrebbe determinato l'acquiescenza alle decisioni maturate in quella sede.

Indipendentemente dai fatti in contestazione tra le parti, riguardanti le modalità di espressione del dissenso in Conferenza, nei giudizi per conflitto di attribuzioni l'eventuale «adesione della ricorrente all'intesa non pregiudica, di regola, l'interesse a ricorrere, stante l'indisponibilità delle attribuzioni costituzionali di cui si controverte in tali giudizi (sentenze n. 130 del 2014, n. 275 del 2011, n. 95 del 2003)» (sentenza n. 36 del 2018).

4.– Nel merito, i ricorsi sono fondati in riferimento agli artt. 7, 8, 54 e 56 dello statuto speciale della Regione autonoma Sardegna nonché agli artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016.

4.1.– Ai fini della presente decisione non rileva la cronologia della cosiddetta “vertenza entrate” tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna che si è dipanata attraverso complessi orditi normativi e relative controversie a far data dall'anno 2011, vicende già illustrate da questa Corte nella sentenza n. 6 del 2019.

I conflitti in esame sono caratterizzati da una duplice modificazione statutaria riguardante la Regione autonoma Sardegna che, benché attuata in momenti diversi, ha trovato applicazione completa solo a decorrere dal 1° gennaio 2010:

a) quella dell'art. 54 – ad opera dell'art. 3 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano) –, il quale ha previsto per la parte finanziaria dello statuto un procedimento speciale;

b) quella dell'art. 8 – a opera dell'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006 –, il quale al primo comma, lettera m), prevede una compartecipazione di sette decimi alle entrate erariali dirette o indirette pertinenti al territorio regionale.

A tali modifiche si aggiungono gli artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016 che disciplinano il regime delle riserve erariali e la decorrenza della compartecipazione.

Prima dell'entrata a regime della modifica statutaria (1° gennaio 2010), il gettito della tassa automobilistica nella Regione autonoma Sardegna era, alla luce del previgente art. 8 dello statuto speciale, di totale spettanza erariale e non compartecipato, come oggi avviene, per i predetti sette decimi. Poiché il comma 321 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 ha ridotto i trasferimenti in misura pari al maggior gettito derivante alle Regioni, quest'ultimo non veniva assoggettato, con riguardo alla ricorrente, a “riserva”, essendo la Regione autonoma Sardegna esclusa in radice da ogni spettanza in ordine alla tassa in considerazione, come peraltro confermato dai decreti attuativi dell'art. 1, commi 321 e 322, della legge n. 296 del 2006 relativi alle annualità precedenti al 2010.

A partire da quest'ultima annualità, invece, il gettito della tassa automobilistica è compartecipato dalla Regione autonoma Sardegna e soggetto alle sole deroghe previste dall'art. 15 del d.lgs. n. 114 del 2016, successivamente intervenuto.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, le norme di attuazione prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie: «le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sentenza n. 212 del 1984; v. anche sentenza n. 160 del 1985), la cui competenza ha “carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica” (sentenza n. 213 del 1998; n. 137 del 1998; n. 85 del 1990; n. 160 del 1985; n. 212 del 1984; n. 237 del 1983). Le predette norme di attuazione, pertanto, prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse

leggi ordinarie (sentenza n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 151 del 1972)» (sentenza n. 341 del 2001).

I decreti in questione, emanati all'indomani dell'entrata in vigore delle suddette norme di attuazione statutaria, riguardano le annualità 2012-2013 e, dunque, rientrano nell'ambito applicativo – decorrente dal 1° gennaio 2010 – del combinato disposto dell'art. 8 dello statuto e dell'art. 14 delle norme di attuazione.

4.2.– Nel caso in esame, comunque, l'illegittimità dei decreti, nella parte riferita alle regolazioni finanziarie tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna, deriva, indipendentemente dal principio di prevalenza della fonte, direttamente dal principio di successione delle leggi nel tempo, in ragione del loro patente contrasto con le norme di attuazione dello statuto speciale (artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016), sopravvenute alla legge n. 296 del 2006 e in vigore al momento dell'emanazione dei suddetti decreti.

Infatti, questi ultimi non tengono conto, nelle rispettive tabelle C e B, del fatto che le regolazioni a carico della Regione autonoma Sardegna, di euro 3.136.759,98 per l'esercizio 2012 e di euro 2.817.523,18 per l'anno 2013, non possono essere effettuate, poiché l'art. 8, lettera m), dello statuto speciale fissa la compartecipazione regionale nella misura dei sette decimi del gettito del tributo in esame e l'art. 15, comma 1, delle norme attuative stabilisce che tale compartecipazione non può essere oggetto di riserva erariale.

Ciò a eccezione delle ipotesi in cui, sussistendo «eventi eccezionali e imprevedibili, previa comunicazione alla Regione Autonoma della Sardegna, il gettito derivante dall'istituzione di nuovi tributi o da maggiorazioni di aliquote determinati con legge statale può essere riservato allo Stato, a condizione che il medesimo gettito sia specificamente finalizzato alla copertura degli oneri derivanti dagli eventi anzi detti, sia temporalmente delimitato e distintamente contabilizzato nel bilancio statale» (art. 15, comma 2, del d.lgs. n. 114 del 2016).

Il successivo art. 18, comma 1, precisa inoltre che «le disposizioni del presente decreto legislativo si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2010».

Alla luce di tale quadro normativo va condiviso l'assunto della ricorrente secondo cui le sono state sottratte risorse attribuite direttamente dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione, con conseguente pregiudizio per l'autonomia finanziaria regionale presidiata dall'art. 7 del medesimo statuto.

I decreti impugnati, in quanto successivi ai predetti artt. 15 e 18, avrebbero dovuto, dunque, conformarsi alle previsioni di questi ultimi, con conseguente esclusione della Regione autonoma Sardegna dalla regolazione in esame.

È di tutta evidenza, infatti, che detta regolazione non è in alcun modo ascrivibile alle eccezionali ipotesi di deroga previste dall'art. 15, così come non v'è dubbio che la decorrenza dal 2010 prevista dall'art. 18 esclude qualsiasi interpretazione idonea a legittimare l'indebito prelievo statale.

5.– In definitiva, non spettava allo Stato, e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica, adottare nei confronti della Regione autonoma Sardegna le regolazioni contabili previste dai decreti ministeriali 21 settembre 2016 e 8 maggio 2017, i quali devono essere pertanto annullati in parte qua.

Restano assorbite le altre censure proposte dalla Regione autonoma ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara che non spettava allo Stato adottare il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 21 settembre 2016 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 2012), di concerto con il Capo del dipartimento per i trasporti terrestri del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il Capo del dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, nella parte in cui la Regione autonoma Sardegna è chiamata a versare la somma di euro 3.136.759,98 sul capitolo 2368, art. 6, capo X, dell'entrata di previsione dello Stato, entro sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto, inutilmente decorsi i quali al suo recupero si provvede mediante corrispondente riduzione delle somme iscritte sul capitolo 2790 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze;

2) annulla per l'effetto, in parte qua, il decreto indicato al punto che precede;

3) dichiara che non spettava allo Stato adottare il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 8 maggio 2017 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, ai sensi dell'art. 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'anno 2013), nella parte in cui la Regione autonoma Sardegna è chiamata a versare la somma di euro 2.817.523,18 sul capitolo 2368, art. 6, capo X, dell'entrata di previsione dello Stato, entro sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto, inutilmente decorsi i quali al suo recupero si provvede mediante corrispondente riduzione delle somme iscritte sul capitolo 2790 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze;

4) annulla per l'effetto, in parte qua, il decreto indicato al punto che precede.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 gennaio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 marzo 2019.

Sentenza: 24 gennaio 2019, n. 33

Materia: esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti;

Parametri invocati: articoli 3, 5, 77 secondo comma, 95, 97, 114, 117 primo comma – in relazione all’articolo 3 della Carta europea dell’autonomia locale – e sesto comma, 118, 119 e 133 secondo comma Costituzione;

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale;

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima ter;

Oggetto: articolo 14, commi 26, 27, 28, 28-bis, 29, 30 e 31, 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, anche come modificato dall’articolo 19, comma 1, 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, in legge 7 agosto 2012, n. 135 e articolo 1, commi 110 e 111, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, (Interventi di rilancio e sviluppo dell’economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo-collegato alla legge di stabilità regionale 2014);

Esito:

- illegittimità costituzionale dell’articolo 14, comma 28, del d.l. 78/2010 in oggetto, nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l’esonero dall’obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell’erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento; nonché dell’articolo 1, commi 110 e 111, della l.r. Campania 16/2014;

- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 14, commi 26 e 27 d.l. 78 /2010, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 5, 77, secondo comma, 95, 97, 114, 117, primo comma in relazione all’articolo 3 della Carta europea dell’autonomia locale, e sesto comma, 118, 119 e 133, secondo comma, Cost., nonché della questione di legittimità costituzionale dei commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31, sollevata in riferimento all’articolo 117, sesto comma, Cost.;

- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31 d.l. 78 /2010, sollevate, in riferimento all’articolo 77, secondo comma, 95 Cost. nonché in riferimento agli articoli 114, 119 e 133, secondo comma, Cost.;

-non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 14, commi 28-bis, 29, 30 e 31 d.l. 78 /2010, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 5, 97, 114, 117, primo comma – in relazione all’articoli 3 della Carta europea dell’autonomia locale – e 118 Cost.;

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Il TAR rimettente, nel decidere un ricorso presentato da cinque Comuni campani, aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti, e da un'associazione esponenziale di enti locali dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni in oggetto.

I ricorrenti avevano impugnato la circolare del Ministero dell'interno 323/2015 con la quale sono state impartite ai prefetti indicazioni operative per procedere alla ricognizione dello stato di attuazione della normativa censurata e per diffidare i Comuni inadempienti;

Le disposizioni statali denunciate stabiliscono l'obbligo per i Comuni di esercitare le funzioni fondamentali di cui sono titolari (comma 26), elencano le funzioni fondamentali medesime (comma 27), pongono l'obbligo per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o a 3.000, se montani), di esercitarle in forma associata mediante unione di Comuni o convenzione (comma 28), disciplinano l'unione rinviando all'articolo 32 del d.lgs 267/2000 (comma 28-bis), vietano di svolgerle singolarmente o mediante più di una forma associativa (comma 29), demandano alle Regioni, nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, Cost., l'individuazione della dimensione territoriale ottimale per il predetto esercizio associato (comma 30) e definiscono il limite demografico minimo che le forme associate devono raggiungere (comma 31). Il termine entro cui i comuni devono assicurare l'attuazione delle disposizioni del d.l.78/2010 citate, termine più volte prorogato, è stato fissato al 30/6/2019 dal d.l.91/2018.

Le disposizioni regionali denunciate, in attuazione del citato comma 30, individuano la dimensione territoriale ottimale e omogenea funzionale all'esercizio associato e le scadenze temporali per l'avvio di quest'ultimo.

Il TAR ritiene che le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 14, commi da 26 a 31, del d.l.78/2010, come convertito, siano pregiudiziali rispetto alla decisione definitiva del ricorso.

Secondo la Corte, invece, il rapporto di pregiudizialità tra le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 14, commi da 26 a 31, del d.l. 78/2010 e la decisione definitiva del ricorso, deve essere riferito solo ai commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31 nonché all'articolo 1, commi 110 e 111, della l. r. 16/2014.

I commi 26 e 27 non si pongono, infatti, quale passaggio pregiudiziale, non essendo rilevante il numero e il contenuto delle funzioni fondamentali così come determinate, quanto l'imposizione generalizzata per i Comuni di minori dimensioni di un obbligo di gestione in forma associata delle funzioni.

Sempre in via preliminare, la Corte ritiene che l'ordinanza del TAR non fornisca una motivazione adeguata ai fini della ammissibilità della censura relativa alla compressione della potestà regolamentare dei Comuni di cui all'articolo 117, sesto comma, Cost. in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Venendo al merito, la Corte giudica non fondata la questione relativa alla carenza dei presupposti di necessità ed urgenza del decreto legge 78/2010, richiesti dall'articolo 77 secondo comma Cost. La giurisprudenza costituzionale afferma, infatti, che il sindacato su tali presupposti rimane circoscritto alla *evidente mancanza* degli stessi che, nel caso in esame, non sussiste.

Nel contesto della situazione economico-finanziaria degli anni 2010-2012, la Corte giudica di non potere escludere una situazione di fatto comportante l'urgenza di introdurre norme volte a razionalizzare l'esercizio di funzioni da parte di un gran numero di enti.

Inoltre, non è condivisa dalla Consulta la censura relativa alla natura ordinamentale delle disposizioni del d.l.78/2010.

Gli interventi normativi censurati, hanno strutturato, sebbene in modo certamente più stringente, una disciplina della gestione associata che però era già presente nell'ordinamento degli enti locali.

Tali interventi hanno dettato una disciplina innovativa solo parziale e non hanno trasformato l'intera disciplina ordinamentale dell'ente locale, dando così luogo a disposizioni incompatibili con la fonte decreto-legge (sent. 220 del 2013 e 44 del 2014).

Le censure relative agli ulteriori parametri costituzionali si incentrano poi, secondo il giudice rimettente, sull'obbligatorietà e sulla rigidità del nuovo assetto dell'esercizio associato delle

funzioni comunali, a fronte della diversa caratterizzazione che i relativi istituti avevano prima della introduzione della disciplina in questione, quando era prevista *la volontarietà nell'an e la flessibilità nel quomodo della scelta delle forme associative alle quali aderire*.

Da ciò conseguirebbero rilevanti *conseguenze sul normale funzionamento del circuito democratico*, in quanto gli organi gestionali non sarebbero più sottoposti all'indirizzo politico degli organi rappresentativi, con conseguente lesione del principio di responsabilità politica degli organi democraticamente eletti, espresso dagli articoli 95 e 97 Cost., nonché dell'autonomia degli enti locali coinvolti.

Ancora, la disciplina introdotta non assicurerebbe il rispetto dell'articolo 3 della Carta europea dell'autonomia locale che identifica con "autonomia locale" *il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici*; poi che «[t]ale diritto è esercitato da consigli e assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti.

La Corte al riguardo argomenta come, già da tempo, sono previsti e disciplinati gli istituti della unione e della convenzione, che stabiliscono modalità di attuazione delle scelte di indirizzo politico di ciascun ente tramite la mediazione di specifiche strutture comuni.

Se quindi esistesse un vincolo costituzionale per cui in un unico soggetto istituzionale debbono sempre coincidere la funzione di indirizzo politico e quella dell'indirizzo amministrativo, la violazione di tale vincolo discenderebbe direttamente dalla previsione della forma associativa in sé stessa, a prescindere dal fatto che questa risulti obbligatoriamente imposta.

Le forme associative risultano sempre una proiezione degli enti stessi (sent. 456 e 244 del 2005 e 229 del 2001).

La questione dunque verte essenzialmente, più che sulle forme associative in sé, della cui legittimità costituzionale la Corte non dubita, ma sull'obbligo che di queste viene imposto.

Il comma 28 dell'articolo 14 del d.l.78/2010 lascia sì all'autonomia degli enti locali la scelta tra due istituti: la convenzione e l'unione, comportante quest'ultima una più stretta integrazione, ma l'ente che ha scelto la convenzione potrebbe essere successivamente obbligato a utilizzare il modello dell'unione ove non dimostri la efficacia della convenzione, (comma 31bis dell'articolo 14).

La Corte in proposito precisa che l'intervento statale che ha imposto l'obbligo rientra, come già pacificamente affermato nella propria giurisprudenza, nella potestà statale concorrente in *materia di coordinamento della finanza pubblica*, e tanto con riguardo alle competenze regionali, quanto con riferimento alla denunciata limitazione dell'autonomia comunale.

Ciò comporta, di conseguenza, la dichiarazione d'infondatezza delle questioni sollevate in relazione ai commi 28-bis, 29, 30 e 31 dell' articolo 14.

Le censure del giudice rimettente sono parzialmente fondate, secondo la Corte, solo relativamente al comma 28 dell'articolo 14 del d.l. 78/2010, in riferimento all'articolo 3 Cost., nel combinato disposto con gli articoli 5, 97 e 118 Cost., rispetto al principio autonomistico, di buon andamento, di differenziazione e adeguatezza, e con assorbimento di ogni altro profilo di censura.

Infatti gli interventi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica che incidono sull'autonomia degli enti territoriali devono svolgersi secondo i canoni di proporzionalità e ragionevolezza dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (sent. 22 del 2014) e nel caso dell'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali la disposizione del comma 28 presenta un'eccessiva rigidità, non consente cioè di considerare tutte quelle situazioni in cui, per collocazione geografica e per i caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare quei risparmi di spesa che la norma richiama come la finalità dell'intera disciplina.

In altri termini il sacrificio imposto all'autonomia comunale non è dunque in grado di raggiungere l'obiettivo cui è diretta la normativa e difetta di proporzionalità (ex plurimis sent.137

del 2018). Anche i numerosi rinvii dei termini originariamente previsti dimostrano l'esistenza di situazioni oggettive che, in non pochi casi, hanno reso di fatto inapplicabile la norma.

La Corte dunque dichiara illegittimo il comma 28 nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socioambientali, del comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici.

La Corte, nel sollecitare il legislatore a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che richiedono apposita regolamentazione circa gli esoneri dall'obbligo e la necessaria interlocuzione con gli enti locali, non manca di segnalare i gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, gravano sull'assetto organizzativo dell'autonomia comunale, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali.

La Consulta giudica infondate le questioni di legittimità costituzionale per violazione degli articoli 133, secondo comma, Cost., in relazione all'istituzione di nuovi Comuni, e degli articoli 114 e 119 Cost., con riferimento all'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti locali.

Secondo il giudice a quo, infatti, a seguito dell'esercizio associato di quasi tutte le funzioni fondamentali, imposto per legge, non permarrebbe in capo al comune quel nucleo minimo di attribuzioni tale da consentire la sua qualificazione costituzionale in termini di ente autonomo.

Inoltre il trasferimento di tutte queste funzioni ad un soggetto diverso darebbe luogo all'estinzione dell'ente locale per fusione o incorporazione, oltre ad essere mancata la previsione del coinvolgimento delle popolazioni interessate richiesta dalla dall'articolo 133 secondo comma Cost. Innanzitutto, argomenta la Corte, è esclusa, come già evidenziato, una *riserva costituzionale di esercizio individuale delle funzioni fondamentali*, inoltre la questione riguarda l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni e non vi è alcuna attinenza con la disciplina che regola l'istituzione di nuovi Comuni.

Per quanto concerne, infine, le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 110 e 111, della l.r.16/2014 sollevate dal giudice a quo, la non manifesta infondatezza è stata motivata con un rinvio interno alle stesse ragioni e per contrasto con gli stessi parametri costituzionali di cui al punto precedente aggiungendo che nell'individuare gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni fondamentali, la legge avrebbe fatto generico riferimento ai c.d. sistemi territoriali di sviluppo, senza svolgere adeguata istruttoria attraverso il necessario coinvolgimento degli enti locali interessati, coinvolgimento richiesto dal comma 30 dell'articolo 14 del d.l.78/2010

Di tale concertazione con i comuni interessati, afferma la Corte, non vi è traccia né nella legge, né nei lavori preparatori e dunque l'articolo 1, commi 110 e 111, della l. r. 16/2014 da luogo ad una lesione dell'autonomia comunale, riconosciuta e garantita dagli articoli 5 e 114 Cost.

Inoltre, la costituzione di un sistema locale efficacemente strutturato, al punto da conseguire risparmi di spesa, costituisce un obiettivo non conseguibile senza il coinvolgimento dei comuni, circostanza che configura un ingiustificato difetto di istruttoria, anche in considerazione dell'articolo 97 Cost..

Enti locali – Obbligo di gestione in forma associata delle funzioni fondamentali dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti o a 3.000 se montani – Individuazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea per il suddetto esercizio associato. - Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), art. 14, commi 26, 27, 28, 28-bis, 29, 30 e 31, convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dall'art. 19, comma 1, 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, in legge 7 agosto 2012, n. 135; legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16 recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)», art. 1, commi 110 e 111. - (T-190033) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.10 del 6-3-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 26, 27, 28, 28-bis, 29, 30 e 31, 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, anche come modificato dall'art. 19, comma 1, 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, in legge 7 agosto 2012, n. 135, e dell'art. 1, commi 110 e 111, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima ter, nel procedimento vertente tra il Comune di Liveri e altri e il Ministero dell'interno e altri, con ordinanza del 20 gennaio 2017, iscritta al n. 65 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione del Comune di Liveri e altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 gennaio 2019 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato Aldo Sandulli per il Comune di Liveri e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima ter, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 26, 27, 28, 28-bis, 29, 30 e 31, 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, anche come modificato dall'art. 19, comma 1, 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, in legge 7 agosto 2012, n. 135, e dell'art. 1, commi 110 e 111, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)».

Ad avviso del giudice rimettente, la normativa statale si porrebbe in contrasto, nel complesso, con gli artt. 3, 5, 77, secondo comma, 95, 97, 114, 117, primo comma – in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439– e sesto comma, 118, 119 e 133, secondo comma, della Costituzione.

La normativa regionale contrasterebbe con gli artt. 3, 5, 95, 97, 114, 117, primo comma – in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale – e sesto comma, e 118 Cost., per aver

pretermesso il necessario coinvolgimento degli enti locali nella individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali.

Le disposizioni statali denunciate, in sintesi, stabiliscono l'obbligo per i Comuni di esercitare le funzioni fondamentali di cui sono titolari (comma 26), elencano le funzioni fondamentali medesime (comma 27), pongono l'obbligo, per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o a 3.000, se montani), di esercitarle in forma associata mediante unione di Comuni o convenzione (comma 28), disciplinano l'unione rinviando all'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (comma 28-bis), vietano di svolgerle singolarmente o mediante più di una forma associativa (comma 29), demandano alle Regioni, nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, Cost., l'individuazione della dimensione territoriale ottimale per il predetto esercizio associato (comma 30) e definiscono il limite demografico minimo che le forme associate devono raggiungere (comma 31).

La normativa regionale denunciata, in attuazione del citato comma 30, individua la dimensione territoriale ottimale e omogenea funzionale all'esercizio associato e le scadenze temporali per l'avvio di tale modalità di gestione.

Il termine entro cui i Comuni interessati devono assicurare l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 è stato più volte differito e, attualmente, è fissato al 30 giugno 2019, ai sensi dell'art. 1, comma 2-bis, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108.

2.– Il TAR rimettente si trova a decidere su un ricorso presentato da cinque Comuni campani, aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti, e da un'associazione esponenziale di enti locali.

I ricorrenti hanno impugnato la circolare del Ministero dell'interno del 12 gennaio 2015 n. 323, con la quale ai prefetti sono state impartite indicazioni operative per procedere alla ricognizione dello stato di attuazione della normativa e per diffidare i Comuni inadempienti; i ricorrenti hanno altresì chiesto di accertare di non essere obbligati a quanto previsto dalle disposizioni di legge censurate.

A sostegno del ricorso, i Comuni e l'associazione hanno dedotto che il provvedimento ministeriale sarebbe affetto da illegittimità derivata a causa della illegittimità costituzionale della disciplina legislativa sulla cui base è stato adottato.

3.– In punto di rilevanza, il TAR rimettente evidenzia che il petitum oggetto del ricorso presentato sarebbe «costituito dalla pronuncia di accertamento negativo della sussistenza dell'obbligo, per i Comuni ricorrenti, di associarsi in via convenzionale, e dalla correlata pronuncia di annullamento della circolare ministeriale».

Ciò consentirebbe di ritenere che, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 1 del 2014), «la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice a quo non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un petitum separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi».

D'altro canto, la circolare impugnata avrebbe un contenuto complesso in quanto, accanto a una parte di carattere meramente ricognitivo della normativa in materia, ve ne sarebbe un'altra con «indubbia portata precettiva», ordinando ai prefetti, alla scadenza del termine di legge, l'adozione di un formale atto di diffida nei confronti degli enti locali rimasti inadempienti.

Ciò qualificerebbe la circolare stessa come atto immediatamente lesivo per i Comuni ricorrenti e, perciò, autonomamente impugnabile.

L'ordinanza riconosce anche l'attualità dell'interesse a ricorrere, che permarrrebbe «nonostante le intervenute proroghe del termine fissato dalla legge per l'attuazione dell'obbligo legale gravante sugli enti locali ricorrenti».

Per un verso, il differimento del termine non inciderebbe sull'attualità della lesione, rimanendo comunque certo il momento in cui la stessa si realizzerà; per altro verso, la circolare impugnata imporrebbe precise attività prodromiche all'attuazione dell'obbligo legislativamente prescritto, costituenti obblighi attuali sia al momento della proposizione del ricorso che dell'ordinanza di rimessione.

Il TAR ritiene, quindi, che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi da 26 a 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, siano pregiudiziali rispetto alla decisione definitiva del ricorso, «risultando quest'ultima strettamente dipendente dall'esito del giudizio di costituzionalità».

4.– Ai fini della valutazione dell'ammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, occorre preliminarmente osservare che alcune delle disposizioni impugnate definiscono in via generale le funzioni fondamentali di tutti i Comuni italiani (art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010), il cui esercizio è reso obbligatorio per ciascuno di tali enti (art. 14, comma 26, del d.l. n. 78 del 2010), mentre altre (i successivi commi, da 28 a 31) hanno quali specifici destinatari i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (categoria alla quale appartengono gli enti ricorrenti nel giudizio a quo).

Solo per questi viene stabilito che le suddette funzioni fondamentali devono essere obbligatoriamente esercitate in forma associata, con modalità organizzative e temporali espressamente disciplinate sia dalle stesse disposizioni di fonte statale che da quelle di fonte regionale.

Ciò premesso, le argomentazioni svolte dal TAR del Lazio in punto di rilevanza non si riferiscono in maniera analitica a ognuna delle disposizioni oggetto delle questioni sollevate, ma sono illustrate con riferimento alla normativa, contenuta nei commi da 26 a 31 del citato art. 14, considerata nel suo insieme.

In tale contesto, l'esposizione del giudice rimettente è comunque chiaramente incentrata sul profilo della immediata lesività della circolare impugnata, nella parte in cui ha prescritto ai prefetti di verificare lo stato di attuazione della normativa introdotta dal d.l. n. 78 del 2010 e di diffidare ad adempiere i Comuni che, in violazione dell'obbligo di gestione in forma associata delle funzioni fondamentali, non vi abbiano provveduto nelle modalità e nei termini previsti.

L'ordinanza, invece, non chiarisce per quali motivi la individuazione delle funzioni fondamentali, ossia lo specifico oggetto di una o più di esse, rilevarebbe nella risoluzione della controversia sottoposta al rimettente.

Il rapporto di pregiudizialità che il giudice rimettente ravvisa tra le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi da 26 a 31, del d.l. n. 78 del 2010 e la decisione definitiva del ricorso, deve, invero, essere propriamente riferito solo ai commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31 nonché all'art. 1, commi 110 e 111, della legge reg. Campania n. 16 del 2014.

Tali, infatti, sono le uniche disposizioni che impongono ai Comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali obbligatoriamente in forma associata, disciplinandone modalità e termini, con la conseguenza che solo la loro eventuale illegittimità incide sul procedimento principale, come richiesto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1957, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e costantemente confermato dalla giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenze n. 67 del 2014, n. 91 del 2013, n. 236 e n. 224 del 2012).

Non altrettanto può ritenersi con riferimento alle questioni che involgono i commi 26 e 27 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010.

Ai fini della risoluzione della controversia sottoposta al giudice rimettente, ovvero dello scrutinio della legittimità della circolare impugnata, l'applicazione dei citati commi 26 e 27 non si pone, infatti, quale passaggio pregiudiziale, non essendo rilevante il numero e il contenuto delle funzioni fondamentali così come determinate, quanto piuttosto l'imposizione generalizzata per i Comuni di minori dimensioni di un obbligo di gestione in forma associata delle funzioni medesime, obbligo che costituisce l'oggetto precipuo solo delle altre disposizioni censurate.

D'altro canto, l'interesse alla tutela azionata dai ricorrenti è scaturito non in relazione all'individuazione, in quanto tale, delle funzioni fondamentali, quanto piuttosto dalla preclusione a gestirle da parte di ciascun Comune autonomamente, effetto questo riconducibile solo alle disposizioni contenute nei commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, nonché nell'art. 1, commi 110 e 111, della legge reg. Campania n. 16 del 2014.

In conclusione, solo nei termini ora esposti va riconosciuta la rilevanza delle questioni sollevate, in quanto il rimettente è chiamato a pronunciarsi su un petitum consistente nell'annullamento del provvedimento impugnato, mentre le questioni sollevate nei confronti dell'art. 14, commi 26 e 27, del d.l. n. 78 del 2010 devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza, a causa della mancata indicazione delle ragioni che depongano per l'applicabilità delle disposizioni e per la pregiudizialità delle questioni stesse (ex multis sentenze n. 224 del 2018, n. 209 e n. 119 del 2017).

5.– Sempre in via preliminare, ad avviso del giudice rimettente uno specifico profilo di censura della disciplina dell'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali consisterebbe nella compressione della potestà regolamentare dei Comuni riconosciuta dall'art. 117, sesto comma, Cost. in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Con riferimento a tale censura, l'ordinanza, tuttavia, non fornisce una motivazione adeguata ai fini della sua ammissibilità.

A fronte della pur evocata compressione della potestà regolamentare riconosciuta dalla disposizione costituzionale, gli argomenti a sostegno si risolvono, infatti, nel mero richiamo testuale ad alcuni passaggi delle sentenze n. 229 del 2001 e n. 129 del 2016.

Secondo il rimettente, la prima chiarirebbe «i limiti che incontra il legislatore nazionale e regionale nell'esercizio dei poteri di coordinamento dell'esercizio delle funzioni locali».

Il precedente richiamato non appare però in alcun modo riferibile alla censura esposta sulla potestà regolamentare dei Comuni, sia perché relativo alle «determinazioni regionali di "ordinamento"», sia perché, peraltro, alla data di tale pronuncia, nemmeno era vigente il sesto comma dell'art. 117 Cost.

La seconda sentenza viene, invece, evocata dall'ordinanza quale riconoscimento della «necessità dell'effettiva partecipazione degli enti locali nell'esercizio dei poteri legislativi statali e regionali in materia di ordinamento degli enti locali»; anche in questo caso, tuttavia, non risulta in alcun modo adeguatamente motivato il nesso tra i riportati passaggi testuali della sentenza e la censura attinente alla potestà regolamentare garantita dall'art. 117, sesto comma, Cost., atteso, oltretutto, che nel giudizio deciso con la citata sentenza i parametri presi in considerazione erano completamente diversi (artt. 3, 97 e 119, primo e terzo comma, Cost.).

La questione si rivela, quindi, «priva di un'adeguata ed autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato (ex plurimis: sentenze n. 219 del 2016, n. 120 del 2015 e n. 236 del 2011)» (sentenza n. 240 del 2017).

Va pertanto dichiarata l'inammissibilità, per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, sollevata con riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost.

6.– Passando all'esame del merito, con la prima censura, il TAR rimettente ravvisa la carenza dei presupposti di necessità e di urgenza per l'adozione del decreto-legge censurato, richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost.

6.1.– Il contrasto con il parametro evocato consisterebbe nell'avere il decreto-legge dettato «un'ordinaria disciplina ordinamentale degli enti locali, senza peraltro contenere misure di immediata applicazione»; tale profilo risulterebbe anche dalla previsione, contenuta nel comma 31-

ter dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, di una «attuazione dilazionata nel tempo», confermata dalle ulteriori proroghe disposte.

Infine, l'ordinanza ritiene che le disposizioni censurate non sarebbero «adeguatamente giustificate nemmeno sotto il profilo dei risparmi di spesa che si sarebbero potuti ottenere in virtù dell'intervento riformatore» e richiama al riguardo le relazioni tecniche presentate dal Governo con il d.l. n. 78 del 2010 e con il d.l. n. 95 del 2012, prive di quantificazione.

6.2.– È necessario, preliminarmente, individuare puntualmente l'oggetto del giudizio riferito alle disposizioni statali.

Infatti, da un lato, il dispositivo dell'ordinanza di rimessione fa riferimento all'articolo 14, commi da 26 a 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, senza richiamare esplicitamente le successive modificazioni che alcune delle predette disposizioni hanno subito.

Dall'altro, il contenuto dell'ordinanza, riportando il testo delle disposizioni censurate, fa invece riferimento a quelle risultanti dalle modifiche e sostituzioni apportate dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito.

Poiché «l'oggetto del giudizio costituzionale deve essere individuato interpretando il dispositivo dell'ordinanza di rimessione con la sua motivazione» (sentenza n. 203 del 2016), si può ritenere che il giudice rimettente abbia preso in considerazione il contenuto normativo delle disposizioni censurate come effettivamente applicabili alla fattispecie sottoposta al suo esame e sulla cui base è stata adottata la circolare impugnata, essendo ormai cessato il vigore delle diverse disposizioni inizialmente introdotte dal d.l. n. 78 del 2010.

Le norme dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 rilevanti nel presente giudizio rinvencono, quindi, la loro fonte sia nel d.l. n. 78 del 2010 (il comma 29, non più modificato) che nel d.l. n. 95 del 2012 (che ha sostituito i commi 28, 28-bis, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010).

È pertanto su tali norme che verte il presente giudizio di costituzionalità.

Non è quindi pienamente corretta l'interpretazione prospettata dall'Avvocatura dello Stato, volta a concentrare l'oggetto del giudizio sul contenuto originario del solo d.l. n. 78 del 2010.

6.3.– La questione non è fondata.

6.3.1.– Una volta ribadito che l'unica questione rilevante nel presente giudizio è quella attinente alle norme che hanno disciplinato l'obbligo di gestione associata, va, innanzitutto, considerato che anche recentemente la giurisprudenza di questa Corte ha riaffermato che il sindacato sui presupposti di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. rimane circoscritto alla «evidente mancanza di tali presupposti» (sentenza n. 5 del 2018) o alla «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione» (sentenza n. 170 del 2017), sulla base di una pluralità di indici intrinseci ed estrinseci.

In continuità con tali coordinate interpretative, può rilevarsi che per entrambi i decreti-legge all'esame (il d.l. n. 78 del 2010 e il d.l. n. 95 del 2012), in relazione alle norme censurate, non sussiste tale «evidente mancanza» dei presupposti alla luce del titolo dei provvedimenti, dei rispettivi preamboli e del contenuto complessivo delle disposizioni introdotte.

In particolare, con riferimento alla finalità perseguita dalle norme introdotte dai commi da 28 a 31 denunciati, si può preliminarmente richiamare l'enunciato del comma 25, a mente del quale le disposizioni dei commi da 26 a 31 «sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni».

Tale finalità è stata già oggetto di valorizzazione da parte di questa Corte con la sentenza n. 22 del 2014, la quale ha riconosciuto, nelle norme in quella occasione denunciate da diverse Regioni (quelle contenute nell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, di modifica dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010), l'orientamento «a un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa».

A tale riguardo, non appare decisiva la circostanza, richiamata dall'ordinanza di rimessione, che le relazioni tecniche di accompagnamento ai due decreti-legge non contenessero una

quantificazione dei risparmi attesi dalle norme introdotte: ciò, infatti, da un lato appare giustificabile in forza della estrema difficoltà di operare, a priori, precise quantificazioni derivanti da un fenomeno organizzativo dal carattere complesso e, dall'altro, non smentisce la probabilità che, in astratto, dalla gestione associata di funzioni derivi plausibilmente una maggiore efficienza dell'azione degli enti locali interessati.

Pertanto, nel contesto della situazione economico-finanziaria degli anni 2010-2012, non pare potersi affermare l'evidente insussistenza di una situazione di fatto comportante l'urgenza di introdurre norme volte a razionalizzare l'esercizio di funzioni da parte di un gran numero di enti: alla fine del 2010 i Comuni fino a 5.000 abitanti erano, infatti, 5.683 su 8.092, pari a circa il 70 per cento del totale dei Comuni italiani.

6.3.2.– Analogamente, gli argomenti di censura incentrati sui tempi di attuazione delle disposizioni introdotte dai suddetti decreti-legge possono essere confutati dalla considerazione che sia il d.l. n. 78 del 2010 che il d.l. n. 95 del 2012 hanno comunque previsto obblighi immediatamente efficaci nei confronti degli enti coinvolti (nonché delle Regioni, per l'esercizio dei poteri loro affidati), apparendo fisiologico e non incompatibile con i presupposti della necessità e urgenza che il decreto-legge articoli alcuni passaggi procedurali e preveda per determinati aspetti un risultato differito (sentenze n. 5 del 2018, n. 170 del 2017 e n. 160 del 2016).

I successivi e continuati differimenti del termine di cui al comma 31-ter del d.l. n. 78 del 2010, non costituiscono di per sé, nella fattispecie in esame, un elemento dimostrativo – come invece ritiene l'ordinanza – della evidente assenza, ab origine, dei requisiti di necessità e urgenza, potendo invece rilevare sotto un altro profilo, come si vedrà al punto 7.5. del Considerato in diritto.

6.3.3.– Una considerazione specifica merita, infine, la censura riferita alla natura ordinamentale delle disposizioni introdotte dai decreti-legge, che, come detto, vanno anch'esse limitate alle modalità di gestione delle funzioni medesime, senza che possano venire in considerazione, in questa sede e per i motivi indicati, quelle relative all'individuazione delle funzioni fondamentali.

Al riguardo, se, da un lato, va senz'altro ribadito che «la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale» (sentenza n. 220 del 2013), dall'altro va rilevato che le norme censurate hanno introdotto riforme dalla portata innovativa solo parziale, atteso che – come rilevato dall'Avvocatura dello Stato, che ha richiamato gli artt. 24, 25 e 26 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) e i corrispondenti artt. 30, 31 e 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) – sia la convenzione che l'unione di Comuni erano forme istituzionali già da tempo previste e disciplinate dall'ordinamento, che, sebbene in limitate ipotesi e solo in relazione a specifiche funzioni, prefigurava anche la possibilità di una loro costituzione obbligatoria (con riguardo alle convenzioni e ai consorzi: art. 24, comma 3, e art. 25, comma 7, della legge n. 142 del 1990).

Le considerazioni svolte dalla Corte nella sentenza n. 220 del 2013 per giungere alla censura dell'utilizzo del decreto-legge quale fonte idonea a trasformare l'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, pur richiamate dall'ordinanza di rimessione, non appaiono quindi pianamente riconducibili agli interventi normativi censurati, che hanno strutturato, sebbene in modo certamente più stringente, una disciplina della gestione associata che però era presente da prima nell'ordinamento degli enti locali.

Peraltro, ad analoghe conclusioni questa Corte è già pervenuta nella sentenza n. 44 del 2014, a proposito della disciplina – parallela a quella qui in esame – dell'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni per i Comuni fino a 1.000 abitanti.

A fronte della censura delle Regioni, di violazione dell'art. 77 Cost., la sentenza, infatti, non ha condiviso «l'assunto secondo cui l'intero art. 16 introdurrebbe norme ordinamentali dirette ad incidere profondamente sullo status istituzionale dei Comuni», precisando che «le disposizioni censurate non alterano il tessuto strutturale e il sistema delle autonomie locali, ma sono dirette a

realizzare, per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, l'esercizio in forma associata delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, mediante unioni di Comuni, secondo un modello peraltro già presente nell'ordinamento, sia pure con talune differenze di disciplina (art. 32 del TUEL)».

6.3.4.– In conclusione, tanto premesso, il legislatore non può ritenersi censurabile per aver fatto ricorso, nelle ricordate circostanze di necessità e urgenza, allo strumento del decreto-legge per incidere, con l'obiettivo di svilupparne una maggiore efficienza, sull'assetto organizzativo dei Comuni di minori dimensioni attraverso la previsione dell'obbligo dell'esercizio in forma associata di gran parte delle funzioni fondamentali.

7.– Ulteriori e articolate questioni di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 14, commi da 28 a 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito e poi modificato dal d.l. n. 95 del 2012, sono sollevate dal giudice rimettente per contrasto con gli artt. 3, 5, 95 e 97, 117, sesto comma, 114, 118 Cost., con riferimento ai principi di buon andamento, differenziazione e tutela delle autonomie locali; nonché per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale.

7.1.– Premesso, come anticipato, che deve ritenersi inammissibile la censura sulla violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., gli argomenti a sostegno delle censure si incentrano sull'obbligatorietà e sulla rigidità del nuovo assetto dell'esercizio associato delle funzioni comunali, a fronte della diversa caratterizzazione che i relativi istituti avevano prima della introduzione della disciplina in questione, quando era prevista «la volontarietà nell'an e la flessibilità nel quomodo della scelta delle forme associative alle quali aderire».

La normativa censurata, invece, avrebbe ribaltato tale assetto, che «da volontario diviene obbligatorio; da flessibile diviene rigido», sicché per i Comuni di minori dimensioni tutte le funzioni fondamentali, salvo limitate eccezioni, «devono essere svolte in forma associata, con conseguente obbligo di aggregazione della relativa organizzazione burocratica».

Da ciò conseguirebbero, secondo il giudice rimettente, «rilevanti conseguenze sul normale funzionamento del circuito democratico», in quanto gli organi gestionali non sarebbero più sottoposti all'indirizzo politico di quelli rappresentativi, con conseguente vulnus del principio di responsabilità politica degli organi democraticamente eletti, espresso dagli artt. 95 e 97 Cost., nonché dell'autonomia degli enti locali coinvolti (viene richiamata la sentenza n. 52 del 1969).

Inoltre, la disciplina introdotta non assicurerebbe il rispetto dell'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale; ai sensi di tale disposizione, «per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici»; precisando poi che «tale diritto è esercitato da consigli e assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».

7.2.– Le prime questioni, aventi ad oggetto l'art. 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31 del d.l. n. 78 del 2010, sono per un verso infondate, e per l'altro parzialmente fondate solo riguardo al comma 28 del citato art. 14, nei termini di seguito indicati, in relazione all'art. 3, nel combinato disposto con gli artt. 5, 97 e 118 Cost.

7.3.– Quanto all'infondatezza, peraltro, il riferimento al parametro di cui all'art. 95 Cost., appare non conferente, attesa la sua riferibilità solo all'indirizzo politico del Governo.

In ogni caso, se da un lato è indubbio che «per quel che riguarda in particolare gli enti locali territoriali è un dato definitivamente acquisito come la loro autonomia vada in primo luogo intesa quale potere di indirizzo politico-amministrativo» (sentenza n. 77 del 1987), tuttavia, dall'altro, nell'ordinamento, come ricordato, già da tempo sono previsti gli istituti della unione e della

convenzione, che stabiliscono modalità di attuazione delle scelte di indirizzo politico di ciascun ente tramite la mediazione di specifiche strutture comuni.

Se quindi esistesse, come sembra ritenere l'ordinanza ed espressamente afferma la difesa dei ricorrenti, un vincolo costituzionale per cui in un unico soggetto istituzionale debbono sempre coincidere la funzione di indirizzo politico e quella dell'indirizzo amministrativo, la sua violazione discenderebbe direttamente dalla previsione della forma associativa in sé stessa, a prescindere dal fatto che questa risulti obbligatoriamente imposta.

Sarebbe, infatti, la stessa forma associativa, costituendo – secondo la metafora proposta dalla difesa dei ricorrenti – un «sistema di governo locale acefalo», a risultare lesiva, nel contesto dell'autonomia comunale, dell'archetipo del principio rappresentativo e delle sue necessarie implicazioni: l'essere cioè in grado di ricevere dalla comunità locale un proprio indirizzo politico e di tradurlo in scelte di politica amministrativa.

Tale conclusione appare palesemente insostenibile, posto che le forme associative risultano pur sempre una proiezione degli enti stessi, come affermato da questa Corte in più occasioni (sentenze n. 456 e n. 244 del 2005 e n. 229 del 2001).

Anche nella più stringente delle stesse, l'unione di Comuni, che è provvista di propri organi, il meccanismo della rappresentanza di secondo grado appare compatibile con la garanzia del principio autonomistico, dal momento che, anche in questo caso, non può essere negato che venga «preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali, o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale» (sentenza n. 160 del 2016).

L'art. 32 del t.u. enti locali prevede, infatti, che il consiglio dell'unione sia «composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti», nonché che sia assicurata «la rappresentanza di ogni comune» e «garantita la rappresentanza delle minoranze».

Tanto basta a renderlo rappresentativo degli enti che vi partecipano, che rimangono capaci di tradurre il proprio indirizzo politico in una reale azione di influenza sull'esercizio in forma associata delle funzioni.

Da ultimo, va rilevato che non è pertinente il richiamo alla sentenza n. 52 del 1969, dove l'affermazione per cui «la sfera di autonomia sarebbe compromessa se agli enti ai quali essa è riconosciuta e garantita fosse sottratta del tutto la disponibilità degli strumenti necessari alla sua esplicazione», avveniva in realtà in un giudizio relativo alla disciplina legislativa – in ogni caso non censurata dalla pronuncia – che demandava all'autorità statale la selezione per concorso e la nomina dei segretari generali della Provincia.

7.4.– Tanto chiarito, le questioni vertono essenzialmente, più che sulle forme associative in sé considerate – della cui legittimità costituzionale, come si è visto, non è possibile dubitare –, sull'obbligo che di queste viene imposto.

Rispetto a questo più limitato profilo, tuttavia, occorre considerare che la disciplina censurata (in particolare, il comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010) lascia all'autonomia degli enti locali interessati l'alternativa tra due istituti (convenzione e unione), i cui caratteri costitutivi e funzionali consentono agli enti stessi di modulare il rispetto della norma con valutazioni proprie dell'indirizzo politico.

Infatti, questi possono optare tra la modalità convenzionale (a sua volta declinabile in varie alternative di organizzazione delle competenze e degli uffici) e quella dell'unione, comportante una più stretta integrazione quale conseguenza del conferimento delle funzioni e delle connesse risorse finanziarie.

È pur vero che l'ente che abbia individuato il modello convenzionale potrebbe però successivamente perdere la facoltà di proseguire in tale forma associativa ove non ne dimostri la efficacia, venendo così obbligato a utilizzare il modello dell'unione (comma 31-bis dell'art.14 del d.l. n. 78 del 2010).

In tal caso, tuttavia, la minore concessione all'autonomia comunale trova fondamento nella finalità della disciplina, che è diretta a porre rimedio ai problemi strutturali di efficienza – e in particolare a quello della mancanza di economie di scala – dei piccoli Comuni.

In quest'ottica il titolo che fonda un tale intervento statale è già stato ravvisato, come detto, da questa Corte, nella «potestà statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 44 e n. 22 del 2014).

Ciò è avvenuto con riguardo alle competenze regionali, ma nella medesima prospettiva esso è riferibile alla esposta limitazione dell'autonomia comunale e tanto comporta, fra l'altro, che, salvo quanto si preciserà in relazione al comma 28 del citato art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, debbano dichiararsi infondate le censure relative ai successivi commi 28-bis, 29, 30 e 31 del medesimo articolo.

7.5.– Tuttavia, rimane pur vero che, secondo la giurisprudenza costituzionale, gli interventi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica che incidono sull'autonomia degli enti territoriali devono svolgersi secondo i canoni di proporzionalità e ragionevolezza dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (ex plurimis sentenza n. 22 del 2014).

Da questo verso le censure del giudice rimettente sono parzialmente fondate, ma solo relativamente al comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, in riferimento all'art. 3 Cost., nel combinato disposto con gli artt. 5, 97 e 118 Cost., rispetto ai principi autonomistico, di buon andamento, di differenziazione e adeguatezza, con assorbimento di ogni altro profilo di censura.

La previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali (ad esclusione della lett. l del comma 27) sconta, infatti, in ogni caso un'eccessiva rigidità, al punto che non consente di considerare tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina.

La norma del comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, infatti, pretende di avere applicazione anche in tutti quei casi in cui:

- a) non esistono Comuni confinanti parimenti obbligati;
- b) esiste solo un Comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta la necessità del coinvolgimento di altri Comuni non posti in una situazione di prossimità;
- c) la collocazione geografica dei confini dei Comuni non consente, per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari «fattori antropici», «dispersione territoriale» e «isolamento» (sentenza n. 17 del 2018), di raggiungere gli obiettivi cui eppure la norma è rivolta.

Si tratta di situazioni dalla più varia complessità che però meritano attenzione, perché in tutti questi casi, solo esemplificativamente indicati, in cui l'ingegneria legislativa non combacia con la geografia funzionale, il sacrificio imposto all'autonomia comunale non è in grado di raggiungere l'obiettivo cui è diretta la normativa stessa; questa finisce così per imporre un sacrificio non necessario, non superando quindi il test di proporzionalità (ex plurimis sentenze n. 137 del 2018, n. 10 del 2016, n. 272 e n. 156 del 2015).

Va peraltro rilevato che un ulteriore sintomo delle criticità della normativa risulta dall'estenuante numero dei rinvii dei termini originariamente previsti, che, come evidenziato dal giudice rimettente, coprendo un arco temporale di quasi un decennio, dimostrano l'esistenza di situazioni oggettive che, in non pochi casi, rendono di fatto inapplicabile la norma.

Il menzionato comma 28 è pertanto illegittimo nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali,

del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento.

Si tratta di un'attenzione a particolari situazioni differenziate che già ha trovato nella normativa censurata una parziale, ma non sufficiente, considerazione, che si rinviene laddove la stessa riconosce due casi meritevoli di totale esonero dall'obbligo – le isole monocomune e il Comune di Campione d'Italia – in base a una ratio univocamente ricollegabile alla inesigibilità dell'obbligo per le peculiari connotazioni anche geografiche di tali enti locali.

Inoltre, lo stesso meccanismo disciplinato al comma 31-bis del citato art. 14, prevede, come ricordato, ove l'ente abbia valutato di optare per l'attuazione dell'obbligo associativo mediante convenzione, una successiva verifica della sua effettiva efficacia, mediante una fase di interlocuzione procedimentale dell'ente locale con il Ministero dell'interno; solo all'esito negativo di tale interlocuzione, cioè allorquando il Comune non ha comprovato il conseguimento di «significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione», scatta l'obbligo della unione.

Tali esoneri dall'obbligo e la necessaria interlocuzione con gli enti locali, già prefigurati dalla normativa impugnata, sono quindi da estendere come qui indicato, in modo da evitare che la rigidità della disciplina possa condurre, irragionevolmente, a effetti contrari alle finalità che la giustificano.

Peraltro, va precisato che la portata della decisione non coinvolge tutte quelle diverse situazioni in cui le normative impongono obblighi di gestione associata di funzioni e/o servizi alla generalità dei Comuni, e quindi sono riferibili a tutti gli enti locali appartenenti a un determinato ambito territoriale, senza che si distingua tra Comuni obbligati e non.

Spetterà, da un lato, ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione, e, dall'altro, al legislatore provvedere a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che richiedono apposita regolamentazione (sentenze n. 88 del 2018 e n. 113 del 2011).

7.6.– Tale conclusione induce peraltro a richiamare l'attenzione sui gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali.

Un aspetto essenziale dell'autonomia municipale è quindi risultato relegato a mero effetto riflesso di altri obiettivi: infatti, nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), l'individuazione (provvisoria) delle funzioni fondamentali (art. 21, comma 3) è stata meramente funzionale a permettere la disciplina del cosiddetto federalismo fiscale; nel d.l. n. 78 del 2010 (in via ancora provvisoria), e nel d.l. n. 95 del 2012 (in via non più provvisoria), essa è stata strumentale a vincolare, per motivi di spending review, i piccoli Comuni all'esercizio associato delle funzioni stesse.

A seguito dell'infelice esito dei vari tentativi, pur esperiti nell'ultimo quindicennio, di approvazione della cosiddetta Carta delle autonomie locali, il problema della dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile, dell'autonomia comunale non è, quindi, stato mai stato risolto ex professo dal legislatore statale, come invece avrebbe richiesto l'impianto costituzionale risultante dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Una «fisiologica dialettica», improntata a una «doverosa cooperazione» (sentenza n. 169 del 2017), da parte del sistema degli attori istituzionali, nelle varie sedi direttamente o indirettamente coinvolti, dovrebbe invece assicurare il raggiungimento del pur difficile obiettivo di una equilibrata, stabile e organica definizione dell'assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all'autonomia locale.

Sarebbe questo, peraltro, l'ambito naturale dove anche considerare i limiti – da tempo rilevati – dell'ordinamento base dell'autonomia locale, per cui le stesse funzioni fondamentali – nonostante i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà di cui all'art. 118, Cost. –

risultano assegnate al più piccolo Comune italiano, con una popolazione di poche decine di abitanti, come alle più grandi città del nostro ordinamento, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi, che non è certo il medesimo tra chi risiede nei primi e chi nei secondi.

Non appare inutile, al riguardo, ricordare che riusciti interventi strutturali in risposta al problema della polverizzazione dei Comuni sono stati realizzati in altri ordinamenti, spesso attuando la differenziazione non solo sul piano organizzativo ma anche su quello funzionale.

Ciò è avvenuto, ad esempio, in quello francese, dove il problema è stato risolto sia con la promozione di innovative modalità di associazione intercomunale, sia attraverso formule di accompagnamento alle fusioni; in forme diverse, ma sempre con interventi di tipo organico, risposte sono state fornite anche in Germania, nel Regno Unito e in molti altri Stati europei (basti ricordare Svezia, Danimarca, Belgio, Olanda).

7.7.– La seconda censura, relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, deve ritenersi assorbita nella dichiarazione di fondatezza del comma 28 dell'art.14 del d.l. n. 78 del 2010 di cui al precedente punto 7.5 e infondata per le medesime ragioni di cui al precedente punto 7.4 in relazione ai restanti commi dello stesso articolo.

8.– Infine, il TAR rimettente pone sulle norme censurate anche le questioni di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 133, secondo comma, Cost., in relazione all'istituzione di nuovi Comuni, e degli artt. 114 e 119 Cost., con riferimento all'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti locali. Secondo il giudice a quo, infatti, sebbene attraverso l'esercizio associato di quasi tutte le funzioni fondamentali, imposto per legge, «gli enti interessati non risultino formalmente estinti», non permarrebbe, in ogni caso, in capo al Comune quel «“nucleo minimo” di attribuzioni» tale da consentire la sua qualificazione costituzionale in termini di ente autonomo. Per le funzioni fondamentali opererebbe quindi «una riserva costituzionale di esercizio individuale».

Pertanto, poiché le norme censurate hanno disposto «la traslazione di tutte queste funzioni ad un soggetto nuovo o diverso, spogliandone il precedente titolare», ai fini dell'art. 133, secondo comma, Cost., tale situazione non sarebbe «distinguibile dall'estinzione dell'ente locale per fusione o incorporazione», oltre ad essere mancata la «previsione del coinvolgimento delle popolazioni interessate» richiesta dalla medesima norma costituzionale.

8.1.– Le questioni sono infondate.

Innanzitutto, anche in forza di quanto già rilevato nel punto 7.3, si deve escludere l'esistenza di una «riserva costituzionale di esercizio individuale» delle funzioni fondamentali, che renderebbe illegittimi gli stessi istituti associativi degli enti locali a prescindere dalla loro obbligatorietà.

La prospettazione è quindi palesemente insostenibile e non rimane che ribadire le conclusioni della sentenza n. 44 del 2014, avente ad oggetto disposizioni relative all'esercizio in forma associata di tutte le funzioni da parte dei Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, mediante la costituzione di una unione di Comuni.

L'intervento del legislatore statale, infatti, riguarda le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali, per cui «non presenta alcuna attinenza con la disciplina che regola l'istituzione di nuovi Comuni o la modifica delle loro circoscrizioni», e «non prevede la fusione dei piccoli Comuni, con conseguente modifica delle circoscrizioni territoriali» (sentenza n. 44 del 2014).

9.– Il TAR rimettente solleva, da ultimo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 110 e 111, della legge reg. Campania n. 16 del 2014, motivando la non manifesta infondatezza «per le medesime ragioni e per contrasto con gli stessi parametri costituzionali di cui al punto precedente» (indicati al punto 2.3. del Ritenuto in fatto), aggiungendo che nell'individuare gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni fondamentali la legge avrebbe fatto generico

riferimento ai cosiddetti sistemi territoriali di sviluppo, previsti a loro volta in ambito urbanistico dalla legge della Regione Campania 13 ottobre 2008, n. 13 (Piano Territoriale Regionale), «senza in merito svolgere adeguata istruttoria attraverso il necessario coinvolgimento degli enti locali interessati».

9.1.– L’Avvocatura generale dello Stato ha formulato un’espressa eccezione di inammissibilità con riferimento a tali questioni, perché solo enunciate nell’ordinanza e in alcun modo sviluppate e motivate.

9.2.– L’eccezione non è fondata: l’ordinanza ravvisa il dubbio di legittimità costituzionale richiamando le «medesime ragioni» e gli «stessi parametri costituzionali di cui al punto precedente», relativo alle censure all’art. 14, commi da 26 a 31, del d.l. n. 78 del 2010, per contrasto con gli artt. 3, 5, 95, 97, 114, 117, primo comma – in relazione all’art. 3 della Carta europea dell’autonomia locale – e sesto comma, e 118 Cost.

Come affermato da questa Corte, «la 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) ed è ciò che ricorre nel caso di specie, atteso che le ragioni di non manifesta infondatezza alle quali si fa riferimento sono sufficientemente illustrate e che le disposizioni regionali costituiscono attuazione di quelle statali parimenti censurate (in particolare, dell’art. 14, comma 30, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito).

Oltre agli argomenti richiamati mediante il suddetto rinvio, l’ordinanza aggiunge una specifica motivazione che, sia pur sintetica, è comunque univocamente riferita alle norme della legge regionale.

9.3.– La questione è fondata in relazione agli artt. 5, 114 e 97 Cost.

Ai fini della individuazione da parte delle Regioni della dimensione territoriale ottimale e omogenea per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali, il comma 30 dell’art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, come sostituito dall’art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, non impone alle Regioni stesse l’adozione della fonte legislativa ma, in ogni caso, prescrive la «previa concertazione con i comuni interessati nell’ambito del Consiglio delle autonomie locali».

Di tale concertazione non vi è traccia alcuna né nella legge, né nei lavori preparatori.

Dagli stessi, invece, è possibile rilevare che nel disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale, Reg. Gen. 505 bis, non erano presenti disposizioni aventi ad oggetto l’attuazione dell’art. 14, comma 30, del d.l. n. 78 del 2010.

Solo nel corso dell’esame della II Commissione permanente è stato approvato l’art. 37-bis, il cui contenuto è poi stato trasfuso nel maxi emendamento (commi 110 e 111 dell’art. 1, sostitutivo degli articoli da 1 a 52 del disegno di legge) sul quale è stata posta la fiducia. Dai resoconti sommari dei lavori della II Commissione non risultano elementi che facciano emergere una concertazione con i Comuni interessati nell’ambito del Consiglio delle autonomie locali (che peraltro in Campania non è ancora stato costituito) o con altre modalità.

Né la legge regionale censurata ha previsto un procedimento bifasico, in cui la fonte primaria indicasse criteri generali, demandando poi la concreta individuazione dell’ambito territoriale a un atto amministrativo adottato all’esito della concertazione con i Comuni interessati, secondo una tecnica normativa che è stata adottata da altre Regioni: per esempio, legge della Regione Veneto, 27 aprile 2012, n. 18 (Disciplina dell’esercizio associato di funzioni e servizi comunali) e legge della Regione Emilia-Romagna, 21 dicembre 2012, n. 21 (Misure per assicurare il Governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza).

L’art. 1, commi 110 e 111, della legge reg. Campania n. 16 del 2014 è quindi in contrasto con gli artt. 5 e 114 Cost., nel combinato disposto con l’art. 97 Cost., non risultando dimostrato che l’individuazione ivi contenuta della dimensione territoriale ottimale e omogenea per lo svolgimento

delle funzioni fondamentali, di cui al comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, sia stata preceduta dalla concertazione con i Comuni interessati.

Il contenuto precettivo del richiamato comma 30 dell'art. 14 del d.l. 78 del 2010, infatti, nell'imporre la concertazione con gli enti locali, integra il principio, affermato da questa Corte nella sentenza n. 229 del 2001, del necessario coinvolgimento, «per le conseguenze concrete che ne derivano sul modo di organizzarsi e sul modo di esercitarsi dell'autonomia comunale», degli enti locali infraregionali nelle determinazioni regionali che investono l'allocatione di funzioni tra i diversi livelli di governo, «anche di natura associativa».

Ne deriva, in caso di mancata concertazione con gli enti locali, una lesione dell'autonomia comunale riconosciuta e garantita dagli artt. 5 e 114 Cost.

Inoltre, appare del tutto evidente che la costituzione di un sistema locale efficacemente strutturato, al punto da conseguire risparmi di spesa, costituisce un obiettivo non conseguibile una volta pretermessa la voce dei Comuni, circostanza che configura un ingiustificato difetto di istruttoria, anche in considerazione dell'art. 97 Cost.

Restano assorbite le ulteriori censure.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, 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, come modificato dall'art. 19, comma 1, 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, in legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 110 e 111, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16 recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)»;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 26 e 27, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito e successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, secondo comma, 95, 97, 114, 117, primo comma – in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439 – e sesto comma, 118, 119 e 133, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito e successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, sollevata, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., dal TAR Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) dichiara non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito e successivamente modificato dall'art. 19,

comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, sollevate, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., e in riferimento all'art. 95 Cost., dal TAR Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

6) dichiara non fondate le ulteriori questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 28-bis, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito e successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, primo comma – in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale – e 118 Cost., dal TAR Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

7) dichiara non fondate le residue questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito e successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 114, 119 e 133, secondo comma, Cost., dal TAR Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Luca ANTONINI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 marzo 2019.

Sentenza : 22 gennaio 2019, n. 41

Materia: giurisdizione e norme processuali;ordinamento penale

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; art. 74 c.p.p., quale norma interposta

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 26 gennaio 2018, n. 1 (Modifiche della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 48 “Misure per l’attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile”), nella parte in cui modifica l’art. 16 della legge della Regione Veneto n. 48 del 2012, aggiungendovi il comma 1-bis.

Esito: non fondatezza della questione di legittimità costituzionale

Estensore nota: Elvira Salemme

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 26 gennaio 2018, n. 1 nella parte in cui aggiunge il comma 1-bis all’art. 16 della legge della Regione Veneto n. 48 del 2012 stabilendo l’obbligo della Regione Veneto di costituirsi parte civile in tutti i procedimenti penali, relativi a fatti commessi nel territorio della Regione stessa, in cui sia stato emesso decreto che dispone il giudizio o decreto di citazione a giudizio contenente imputazioni per i delitti di cui agli artt. 416-bis (associazione di tipo mafioso) e 416-ter (scambio elettorale politico-mafioso) del codice penale o per i delitti consumati o tentati commessi avvalendosi delle condizioni di cui all’art. 416-bis cod. pen.

Nel merito, la Corte ritiene la questione infondata.

Preliminarmente, evidenzia che l’art. 74 del vigente codice di procedura penale attribuisce una mera facoltà al titolare dell’azione civile per le restituzioni ed il risarcimento del danno ai sensi dell’art. 185 c.p. nei confronti dell’imputato e del responsabile, ferma restando la competenza del giudice a vagliare la legittimazione dell’istante.

In particolare, con riferimento agli enti territoriali, la giurisprudenza ritiene che questi siano legittimati a costituirsi parte civile nel processo penale quando il reato abbia leso un loro specifico interesse, cagionando agli stessi un danno risarcibile, sia esso patrimoniale o non patrimoniale, sul piano civile.

Tanto premesso, la Corte ritiene che la norma regionale censurata sia scevra da qualsivoglia rilievo di carattere ordinamentale (cioè sostanziale) o processuale, non incidendo invero né sul potere del giudice di valutare la legittimazione della Regione a costituirsi parte civile nel processo penale, né potendosi ritenere che essa si sovrapponga a quelle norme dell’ordinamento che fondano l’azione risarcitoria e che ne disciplinano l’esercizio nel processo penale.

Più precisamente, la norma *de qua* si limita a fare obbligo ai preposti organi regionali di costituirsi parte civile nei processi penali relativi ai delitti di stampo mafioso commessi nel territorio della Regione.

Si tratta, dunque, di fattispecie connotate da considerevole gravità ed in relazione alle quali la Regione convenuta ha ritenuto opportuno assicurare la tutela degli interessi territoriali eventualmente lesi, per il tramite dell’obbligo in parola.

La Corte rileva come l'efficacia della disposizione impugnata si esaurisca all'interno dei confini regionali, quale portato legittimo del potere politico-amministrativo spettante al Consiglio regionale nei confronti degli altri organi dell'ente.

Peraltro, evidenzia che la norma impugnata replica, esattamente, il contenuto di identiche disposizioni di leggi di altre Regioni che, pure, hanno stabilito l'obbligatorietà della costituzione di parte civile nei processi penali celebrati per i delitti, commessi nel territorio regionale, di criminalità organizzata di stampo mafioso (così l'art. 1, comma 2, della legge della Regione Piemonte 28 gennaio 2016, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 18 giugno 2007, n. 14 “Interventi in favore della prevenzione della criminalità e istituzione della Giornata regionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie”»; l'art. 14, comma 1, della legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12, recante «Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno»).

Conclusivamente, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale.

Processo penale – Delitti di cui agli artt. 416-bis e 416-ter codice penale o delitti, consumati o tentati, commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis codice penale – Obbligo per la Regione di costituirsi parte civile nei procedimenti penali relativi a fatti commessi nel territorio regionale. - Legge della Regione Veneto 26 gennaio 2018, n. 1 (Modifiche della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 48 "Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile"), art. 2, comma 1. - (T-190041) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.11 del 13-3-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 26 gennaio 2018, n. 1 (Modifiche della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 48 “Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 30 marzo-5 aprile 2018, depositato in cancelleria il 4 aprile 2018, iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nella udienza pubblica del 22 gennaio 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 26 gennaio 2018, n. 1 (Modifiche della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 48 “Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine

organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile”), nella parte in cui aggiunge il comma 1-bis all’art. 16 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 48 (Misure per l’attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile), stabilendo l’obbligo della Regione Veneto di costituirsi parte civile in tutti i procedimenti penali, relativi a fatti commessi nel territorio della Regione stessa, in cui sia stato emesso decreto che dispone il giudizio o decreto di citazione a giudizio contenente imputazioni per i delitti di cui agli artt. 416-bis (associazione di tipo mafioso) e 416-ter (scambio elettorale politico-mafioso) del codice penale o per i delitti consumati o tentati commessi avvalendosi delle condizioni di cui all’art. 416-bis cod. pen.

Ad avviso del ricorrente, la norma regionale violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato, in relazione alla materia «ordinamento penale», di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, contrastando con l’articolo 74 del codice di procedura penale che stabilisce che il titolare dell’azione civile abbia non già l’obbligo, ma la mera facoltà, di costituirsi parte civile nel processo penale.

2.– In via preliminare, va osservato che la Regione, costituendosi in giudizio, ha eccepito l’inammissibilità della questione, deducendo che gli argomenti svolti a conforto delle censure non chiarirebbero «per quale ragione la previsione di un obbligo nell’esercizio di una facoltà concessa dall’ordinamento statale lederebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale e delle norme processuali».

Questa eccezione di inammissibilità non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie in conflitto, e contenere una, sia pure sintetica, argomentazione di merito a sostegno delle censure formulate (ex multis, sentenze n. 282, n. 273 e n. 265 del 2016).

Requisiti questi che, nel caso di specie, risultano tutti soddisfatti.

3.– Nel merito la questione non è fondata.

Va, preliminarmente, evidenziato che l’art. 74 del vigente codice di procedura penale, stabilendo che l’azione civile per le restituzioni e per il risarcimento del danno di cui all’art. 185 cod. pen. può essere esercitata nei confronti dell’imputato e del responsabile civile dal soggetto al quale il reato ha recato danno, attribuisce al titolare di detta azione solo una mera facoltà, rispetto alla quale compete, comunque, al giudice di verificare la legittimazione della parte istante.

In particolare, con riferimento agli enti territoriali, la giurisprudenza ritiene che questi siano legittimati a costituirsi parte civile nel processo penale quando il reato abbia leso un loro specifico interesse, cagionando agli stessi un danno risarcibile, sia esso patrimoniale o non patrimoniale, sul piano civile.

Ciò posto, alla norma regionale censurata non può attribuirsi alcun rilievo di carattere ordinamentale o processuale, a differenza delle fattispecie di cui alla sentenza di questa Corte n. 81 del 2017, non incidendo essa né sul potere del giudice di valutare la legittimazione della Regione a costituirsi parte civile nel processo penale, né potendosi ritenere che essa si sovrapponga a quelle norme dell’ordinamento che fondano l’azione risarcitoria e che ne disciplinano l’esercizio nel processo penale.

La disposizione impugnata si limita, infatti, a fare obbligo ai competenti organi della Regione Veneto di costituirsi parte civile nei processi penali relativi ai delitti di stampo mafioso commessi nel territorio della Regione.

Delitti questi rispetto ai quali la Regione Veneto, in considerazione della loro particolare gravità, ha ritenuto fosse opportuno assicurare, in ogni caso, la tutela degli interessi regionali eventualmente lesi, stabilendo, quindi, l’obbligo da parte degli organi regionali competenti di costituirsi sempre come parte civile nel processo penale.

La norma impugnata esaurisce, pertanto, la sua funzione all'interno della Regione e, come tale, appare espressione, del tutto legittima, del potere di indirizzo politico-amministrativo spettante al Consiglio regionale nei confronti degli altri organi dell'ente.

Peraltro, va notato che la norma impugnata replica, esattamente, il contenuto di identiche disposizioni di leggi di altre Regioni che, pure, hanno stabilito l'obbligatorietà della costituzione di parte civile nei processi penali celebrati per i delitti, commessi nel territorio regionale, di criminalità organizzata di stampo mafioso (così l'art. 1, comma 2, della legge della Regione Piemonte 28 gennaio 2016, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 18 giugno 2007, n. 14 “Interventi in favore della prevenzione della criminalità e istituzione della Giornata regionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie”»; l'art. 14, comma 1, della legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12, recante «Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno»; l'art. 11 della legge della Regione Umbria 19 ottobre 2012, n. 16, recante «Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile. Integrazione alla legge regionale 14 ottobre 2008, n. 13 recante disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini – abrogazione della legge regionale 19 giugno 2002, n. 12»; l'art. 19 della legge della Regione Liguria 5 marzo 2012, n. 7, recante «Iniziative regionali per la prevenzione del crimine organizzato e mafioso e per la promozione della cultura della legalità»; l'art. 4 della legge della Regione Siciliana 20 novembre 2008, n. 15, recante «Misure di contrasto alla criminalità organizzata»).

4.– Pertanto, la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, deve essere dichiarata non fondata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 26 gennaio 2018, n. 1 (Modifiche della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 48 “Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile”), 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 22 gennaio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giulio PROSPERETTI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 marzo 2019.

Sentenza: 23 gennaio 2019, n. 42

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; governo del territorio

Giudizio: conflitto di attribuzione

Limiti violati: artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione

Ricorrenti: Regione Abruzzo

Oggetto: decreto del Ministro dello sviluppo economico 9 agosto 2017 (Adeguamento del decreto 7 dicembre 2016, recante: disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, alla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2017).

Esito: non fondatezza della questione

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

La Regione Abruzzo ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al decreto del Ministro dello sviluppo economico 9 agosto 2017, relativo ai titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi.

Tale decreto, ad avviso della ricorrente, avrebbe modificato il precedente disciplinare tipo di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 7 dicembre 2016 senza garantire un adeguato coinvolgimento regionale, pur trattandosi nella fattispecie di chiamata in sussidiarietà in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio», con conseguente violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

La Corte ripercorre la storia della disciplina del titolo minerario, precisando che esso costituisce il titolo concessorio unico. Tale titolo è stato introdotto dall'art. 38, comma 5 e ss., del d.l. 133/2014 (poi conv. nella l. 164 del 2014) in sostituzione dei titoli abilitativi precedenti di cui alla l. 9/1991, vale a dire il permesso di prospezione e di ricerca e la concessione di coltivazione.

L'art. 1, comma 240, lett. c), della legge di stabilità 2016, l.208./2015 ha poi previsto la coesistenza del titolo concessorio unico e dei titoli abilitativi di cui alla l. 9/1991 (in tal senso, sent.114/2017).

Ciò premesso, le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività avrebbero dovuto essere stabilite, ai sensi dell'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014, con disciplinare tipo adottato con decreto del Ministero dello sviluppo economico.

Tale disposizione è stata però dichiarata illegittima dalla Corte nella parte in cui non prevedeva un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto. Nel frattempo è poi intervenuto il decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 marzo 2015, annullato dalla Corte (sent. 198/2017) in quanto adottato in via unilaterale e autonomamente e direttamente lesivo delle attribuzioni costituzionali della Regione per effetto della precedente declaratoria di illegittimità della norma presupposta.

Prima della pronuncia di annullamento, in sostituzione del d.m. 25 marzo 2015, era stato adottato il decreto del Ministro dello sviluppo economico 7 dicembre 2016, successivamente modificato dal decreto in esame.

Sulla base di queste premesse, la Corte giudica il conflitto non fondato.

Il d.m. 9 agosto 2017 ha modificato il precedente disciplinare tipo per adeguarlo alle pronunce di illegittimità costituzionale dei commi 7 e 10 dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 (sent.170/2017).

Tale decreto ha espunto dal precedente ogni riferimento al titolo concessorio unico in esso contenuto, in quanto la sua adozione era avvenuta anteriormente alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 7, del d.l. 133/2014 e quindi senza il coinvolgimento regionale, richiesto in virtù della sent. 170/2017.

L'evoluzione della vicenda ha comportato di fatto la parziale rinuncia dello Stato alla chiamata in sussidiarietà originariamente realizzata, con conseguente rimozione del vizio del precedente decreto, laddove venivano regolate unilateralmente anche le modalità di conferimento ed esercizio del titolo concessorio unico.

La sostanziale rinuncia alla chiamata in sussidiarietà per il titolo abilitativo ha determinato l'assenza di una concreta lesione delle attribuzioni costituzionali presidiate dai parametri evocati dalla ricorrente (in tal senso, sent.114/2017).

La chiamata in sussidiarietà prefigurata a livello legislativo in relazione al titolo concessorio unico - conforme alla norma di riferimento come modificata dalla sent. n. 170/2017- non è più attuata dal d.m. 7 dicembre 2016, ma dovrà essere realizzata secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 2, del decreto impugnato.

Le censure regionali vengono riferite anche a tale disposizione, che demanda a una direzione generale del Ministero dello sviluppo economico, in coordinamento con altra dello stesso Ministero, di provvedere al coinvolgimento regionale per determinare le modalità di conferimento del titolo concessorio unico.

Il coinvolgimento sarebbe garantito solo "a valle", ossia in relazione all'adozione del singolo titolo minerario.

Anche tale censura, secondo la Corte, è destituita di fondamento.

Occorre infatti tener conto che alla direzione generale viene conferito specifico mandato di provvedere all'adeguato coinvolgimento regionale, funzionale a «stabilire le modalità di conferimento del titolo concessorio unico di cui al comma 7 dell'art. 38 del d.l. 133/2014, vale a dire la regolamentazione in via generale delle stesse.

Peraltro, la disposizione ministeriale censurata va interpretata in coerenza con il dettato legislativo (di cui riproduce il contenuto), che, in virtù della sentenza n. 170 del 2017, impone l'adeguato coinvolgimento regionale proprio per l'adozione del disciplinare tipo.

D'altra parte, il coinvolgimento regionale in relazione al singolo titolo concessorio unico è già previsto altrove, ossia dall'art. 38, comma 6, lettera b), del d.l. n. 133 2014.

Per effetto dell'eliminazione dei riferimenti al titolo concessorio unico contenuti nel d.m. 7 dicembre 2016, quest'ultimo finisce per riguardare esclusivamente gli altri titoli minerari.

Ciò costituisce motivo di censura della Regione nei confronti del decreto modificativo, a cui viene imputata la regolazione delle modalità di conferimento degli stessi.

La relativa regolamentazione, tuttavia, non è contenuta nel decreto censurato, ma in quello precedente, con la conseguenza che non sussiste alcuna lesione delle attribuzioni regionali da parte del d.m. 9 agosto 2017, per cui la censura proposta è infondata e il conflitto di attribuzioni in oggetto risulta non fondato.

Energia - Prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi - Modalità di conferimento per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari. - Decreto del Ministro dello sviluppo economico 9 agosto 2017 (Adeguamento del decreto 7 dicembre 2016, recante: disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, alla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2017). - (T-190042) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.11 del 13-3-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Ministro dello sviluppo economico 9 agosto 2017 (Adeguamento del decreto 7 dicembre 2016, recante: disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, alla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2017), promosso dalla Regione Abruzzo con ricorso notificato il 20 ottobre 2017, depositato in cancelleria il 25 ottobre 2017, iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 gennaio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione Abruzzo ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al decreto del Ministro dello sviluppo economico 9 agosto 2017 (Adeguamento del decreto 7 dicembre 2016, recante: disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, alla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2017).

Tale decreto avrebbe modificato il precedente disciplinare tipo di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 7 dicembre 2016 (Disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale), senza garantire un adeguato coinvolgimento regionale, sebbene si versi in una fattispecie di chiamata in sussidiarietà in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio».

Di qui la pretesa violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

2.– Occorre preliminarmente ricordare che il titolo concessorio unico è il titolo minerario che l'art. 38, comma 5 e seguenti, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, aveva introdotto in sostituzione dei titoli abilitativi precedenti, contemplati dalla legge 9 gennaio 1991, n. 9 (Norme per l'attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali), vale a dire il permesso di prospezione e di ricerca e la concessione di coltivazione.

L'art. 1, comma 240, lettera c), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», ha previsto la coesistenza del titolo concessorio unico e dei titoli abilitativi di cui alla legge n. 9 del 1991 (in tal senso, sentenza n. 114 del 2017).

Ai sensi dell'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014, con disciplinare tipo adottato con decreto del Ministero dello sviluppo economico dovevano essere stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività.

Questa Corte, con la sentenza n. 170 del 2017, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione, nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto, nonché del successivo comma 10 del medesimo articolo.

Nel frattempo era intervenuto il decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), anch'esso annullato da questa Corte (sentenza n. 198 del 2017) in quanto adottato in via unilaterale e autonomamente e direttamente lesivo delle attribuzioni costituzionali della Regione per effetto della precedente declaratoria di illegittimità della norma presupposta.

Prima della pronuncia di annullamento, in sostituzione del d.m. 25 marzo 2015, è stato adottato il decreto del Ministro dello sviluppo economico 7 dicembre 2016, successivamente modificato dal decreto oggetto dell'odierno conflitto.

3.– Tanto premesso, il conflitto non è fondato.

3.1.– Il d.m. 9 agosto 2017 ha modificato il precedente disciplinare tipo al dichiarato fine (art. 1, comma 1) di adeguarlo alle pronunce di illegittimità costituzionale dei commi 7 e 10 dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 (sentenza n. 170 del 2017).

Come rilevato da entrambe le parti, il decreto censurato ha espunto dal precedente ogni riferimento al titolo concessorio unico in esso contenuto.

Ciò in quanto la sua adozione era avvenuta anteriormente alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014 e quindi senza il coinvolgimento regionale, richiesto in virtù della sentenza n. 170 del 2017.

L'evoluzione della vicenda ha comportato di fatto la parziale rinuncia dello Stato alla chiamata in sussidiarietà originariamente realizzata, con conseguente rimozione del vizio del precedente decreto, laddove venivano regolate unilateralmente anche le modalità di conferimento ed esercizio del titolo concessorio unico.

La sostanziale rinuncia alla chiamata in sussidiarietà per il suddetto titolo abilitativo ha determinato l'assenza di una concreta lesione delle attribuzioni costituzionali presidiate dai parametri evocati dalla ricorrente (in tal senso, sentenza n. 114 del 2017).

3.2.– La chiamata in sussidiarietà prefigurata a livello legislativo in relazione al titolo concessorio unico – conforme alla norma di riferimento come modificata dalla sentenza n. 170 del 2017 – non è più attuata dal d.m. 7 dicembre 2016, ma dovrà essere realizzata secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 2, del decreto impugnato.

Le censure regionali vengono riferite anche a tale disposizione, che demanda a una direzione generale del Ministero dello sviluppo economico, in coordinamento con altra dello stesso Ministero, di provvedere al coinvolgimento regionale per determinare le modalità di conferimento del titolo concessorio unico.

Il coinvolgimento sarebbe garantito solo "a valle", ossia in relazione all'adozione del singolo titolo minerario.

Anche tale censura è destituita di fondamento.

Occorre infatti tener conto che alla direzione generale viene conferito specifico mandato di provvedere all'adeguato coinvolgimento regionale, funzionale a «stabilire le modalità di conferimento del titolo concessorio unico di cui al comma 7 dell'art. 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133», vale a dire la regolamentazione in via generale delle stesse.

Peraltro, la disposizione ministeriale censurata va interpretata in coerenza con il dettato legislativo – il cui contenuto riproduce – che, in virtù della sentenza n. 170 del 2017, impone l'adeguato coinvolgimento regionale proprio per l'adozione del disciplinare tipo.

D'altra parte, il coinvolgimento regionale in relazione al singolo titolo concessorio unico è già previsto altrove, ossia dall'art. 38, comma 6, lettera b), del d.l. n. 133 del 2014.

3.3.– Per effetto dell'eliminazione dei riferimenti al titolo concessorio unico contenuti nel d.m. 7 dicembre 2016, quest'ultimo finisce per riguardare esclusivamente gli altri titoli minerari.

Ciò costituisce motivo di censura della Regione nei confronti del decreto modificativo, a cui viene imputata la regolazione delle modalità di conferimento degli stessi.

La relativa regolamentazione, tuttavia, non è contenuta nel decreto censurato, bensì in quello precedente. Dunque, non sussiste alcuna lesione delle attribuzioni regionali a opera del d.m. 9 agosto 2017, con conseguente infondatezza della censura proposta.

4.– In conclusione, alla stregua delle ragioni che precedono, il conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione Abruzzo in relazione al d.m. 9 agosto 2017 non è fondato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dello sviluppo economico adottare il decreto 9 agosto 2017 (Adeguamento del decreto 7 dicembre 2016, recante: disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, alla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2017).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 marzo 2019.

Sentenza: 23 gennaio 2019, n. 43

Materia: insindacabilità dei consiglieri regionali – responsabilità amministrativa per danno erariale

Parametri invocati: art. 122, terzo e quarto comma, Cost. – artt. 33, 34, 35 e 63 della legge regionale Emilia-Romagna 31 marzo 2005, n. 13 (Statuto della Regione Emilia-Romagna), quale norma interposta

Giudizio: conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrente: Regione Emilia-Romagna

Oggetto: atto di citazione contrassegnato come Proc. V. 2014/00386/ MI G. 44598 del 9 novembre 2016 della Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna.

Esito:

1- dichiarazione di non spettanza allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, di convenire in giudizio per responsabilità amministrativa per danno erariale, con atto di citazione, il Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna e i componenti dell'Ufficio di Presidenza di detto Consiglio, in carica al momento dell'adozione delle delibere indicate nel suddetto atto di citazione;

2- annullamento in parte, come conseguenza, del medesimo atto di citazione.

Estensore nota: Alessandro Zacchi

Sintesi:

La Regione Emilia-Romagna promuove conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'atto di citazione contrassegnato come Proc. V. 2014/00386/ MI G. 44598 del 9 novembre 2016 della Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna, che ha chiamato a rispondere davanti al giudice contabile taluni consiglieri o ex consiglieri regionali (tutti componenti dell'Ufficio di Presidenza in carica nel periodo da maggio 2010 a gennaio 2015). Sono stati citati in giudizio dalla Procura regionale anche due dirigenti del Consiglio della Regione Emilia-Romagna.

Il ricorrente chiede alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta allo Stato – per esso alla Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale dell'Emilia-Romagna – il potere di citare in giudizio i consiglieri o ex consiglieri regionali per il danno erariale asseritamente provocato alla Regione dall'aver affidato l'incarico di Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione ed altre funzioni connesse al signor A. A.

La Regione chiede, conseguentemente, di annullare l'atto di citazione sopra menzionato in quanto *“lesivo dell'autonomia del consiglio regionale garantita dalla Costituzione e, in particolare, delle attribuzioni regionali in materia di prerogative dei consiglieri regionali di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., e di auto-organizzazione del consiglio regionale di cui all'art. 122, terzo comma, Cost., e di cui agli articoli 33, 34, 35 e 63 della L.R. Emilia-Romagna 31 marzo 2005, n. 13, recante “Statuto della Regione Emilia-Romagna”*.

La Regione ricorrente, inoltre, lamenta l'indebita interferenza da parte della Procura regionale della Corte dei conti rispetto alla funzione di organizzazione interna del Consiglio: tale funzione, considerata come una delle prerogative proprie dei consiglieri regionali, dovrebbe essere insindacabile e, perciò, tutelata in base all'art. 122, quarto comma, della Costituzione.

La Corte costituzionale, in via preliminare, affronta una serie di questioni.

In primo luogo, valutando l'ammissibilità dell'intervento in giudizio della Procura regionale della Corte dei conti, i giudici costituzionali affermano che, considerate l'autonomia e la soggettività dell'organo in questione, questo può legittimamente intervenire in giudizio per *«contestare che l'atto emesso costituisca lesione o turbativa delle competenze della Regione ricorrente»*. Peraltro, l'art. 25, secondo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvato con deliberazione del 7 ottobre 2008, prevede espressamente che il ricorso per conflitto di attribuzione debba essere notificato anche *«all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo»*. La Corte precisa che l'intervento può avvenire anche in mancanza della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri (si richiama la sentenza n. 252 del 2013).

Un ulteriore profilo di ammissibilità legato all'intervento della Procura regionale della Corte dei conti interessa la possibilità di comparire in giudizio senza alcun patrocinio di avvocato legittimato alla difesa innanzi alla Corte costituzionale. I giudici, esaminando gli artt. 20, 37 ultimo comma e 41 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ritengono che trovi applicazione, nel caso di specie, il criterio dettato dall'art. 20 della anzidetta legge, tale per cui *«per gli organi dello Stato e delle Regioni è possibile anche la difesa personale»* (l'interpretazione seguita ricalca quanto già affermato dalla stessa Corte con le sentenze nn. 350/1998 e 163/2005).

Un ultimo profilo di ammissibilità del ricorso inerisce all'immunità (intesa come insindacabilità) consiliare attribuita in base all'art. 122, quarto comma, Cost. Anche con riferimento a quanto già statuito per i membri del Parlamento (si richiama la sentenza n. 252/1999), nel caso dei consiglieri regionali, ivi compreso il Presidente dell'Ufficio di Presidenza, l'immunità trova applicazione non solo per coloro che sono in carica nel momento del ricorso, ma anche per coloro che erano in carica nel momento in cui la delibera veniva adottata ma il cui mandato è cessato.

Nel merito, la Corte ritiene fondato il ricorso.

I giudici, in prima battuta, prendono in considerazione l'art. 122, terzo comma, Cost. che prevede che il Consiglio elegga un Presidente e un Ufficio di Presidenza. Nello specifico, la Corte si occupa, relativamente all'Ufficio di Presidenza, della diversa natura degli atti da questo emanati. Tale Ufficio, infatti, adotta delibere che *«hanno natura di atti di autorganizzazione del Consiglio, direttamente incidenti sull'attività legislativa di quest'ultimo»*, o anche delibere che *«hanno natura di atti amministrativi estranei, o comunque non strettamente coesenziali, all'organizzazione dell'attività legislativa del Consiglio»*.

La Corte, prima di soffermarsi sulla nozione di "atti di autorganizzazione", precisa il significato del quarto comma dell'art. 122 della Costituzione rispetto al caso di specie: considerato che i consiglieri regionali godono dell'insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, questi non possono essere chiamati a rispondere di tali voti neanche nell'ambito delle delibere dell'Ufficio di Presidenza.

I giudici, al termine dell'illustrazione dei contenuti di rilievo dei commi terzo e quarto dell'art. 122 Cost., ripercorrono le tappe salienti della giurisprudenza costituzionale in relazione alla nozione di atti di autorganizzazione: a loro avviso, è questo il nucleo fondamentale della decisione, se le delibere consiliari vengono considerate atti di autorganizzazione *nulla quaestio*, mentre se tali delibere vengono ritenute atti non strettamente incidenti sull'attività del Consiglio, allora non trovano applicazione le garanzie costituzionali previste all'art. 122 Cost.

Secondo la giurisprudenza della Corte, confermata poi indirettamente anche dal Legislatore costituzionale del 1999 e del 2001, il criterio distintivo tra atti di autorganizzazione del Consiglio e atti amministrativi si fonda su elementi di essenzialità, di diretta incidenza e di stretta connessione rispetto all'organizzazione consiliare.

In altri termini, l'immunità consiliare di cui al quarto comma dell'art. 122, Cost. vale anche laddove la delibera del Consiglio non sia adottata in sede legislativa, a condizione che questa sia strettamente collegata all'organizzazione dell'Ufficio di Presidenza e più in generale all'organizzazione del Consiglio *«con carattere di essenzialità e diretta incidenza, tale che, in*

manca, l'attività del Consiglio o del suo Ufficio di Presidenza sarebbe menomata o ne sarebbe significativamente incisa».

Ad avviso della Corte, nel caso delle delibere in questione, adottate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna ed aventi ad oggetto la nomina di A. A. a Capo di Gabinetto del Presidente del Consiglio stesso, è decisiva la circostanza per cui questi atti incidono direttamente sull'attività legislativa consiliare. Tali delibere devono dunque essere inquadrate all'interno dell'area degli atti di autorganizzazione del Consiglio regionale, in quanto il Gabinetto rappresenta una struttura centrale e strategica che incide sul buon andamento dei lavori assembleari.

L'ultimo aspetto di rilievo segnalato dalla Corte inerisce al requisito del titolo di laurea per ricoprire l'incarico di Capo di Gabinetto, elemento su cui la Procura contabile insiste in modo deciso.

Riprendendo la giurisprudenza costituzionale, l'incarico in questione si fonda su «*valutazioni soggettive legate alla consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico*» che nomina e che «*può avvenire, in base alla normativa vigente, intuitu personae, senza predeterminazione di alcun rigido criterio che debba essere osservato nell'adozione dell'atto di assegnazione all'ufficio*» (ex plurimis, sentenza n. 304 del 2010).

Le Regioni possono infatti dettare, derogando ai criteri di selezione di cui al sesto comma dell'art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), dei criteri selettivi propri che tengano in considerazione la peculiarità dell'incarico in relazione al necessario rapporto fiduciario con l'organo politico.

Il Capo di Gabinetto, che agisce in diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio regionale, non può che essere considerato una figura particolare dell'organizzazione della Regione, collegata al Presidente del consiglio stesso.

Alla luce di quanto appena esposto, la Corte conclude per l'accoglimento del ricorso, dichiarando che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, di convenire in giudizio il Presidente del Consiglio regionale e i consiglieri facenti parte dell'Ufficio di Presidenza, per l'adozione di delibere concernenti la nomina del Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione, annullando, perciò, in tale parte, l'atto di citazione sopra menzionato.

Responsabilità amministrativa e contabile - Affidamento dell'incarico di Capo di gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa regionale a persona priva del diploma di laurea. - Atto di citazione della Procura regionale presso la Corte dei conti - sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna dell'11 novembre 2016, n. 44598, Proc. V. 2014/00386/MI G. 44598. - (T-190043) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.11 del 13-3-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'atto di citazione della Procura regionale presso la Corte dei conti-sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna dell'11 novembre 2016, n. 44598, Proc. V. 2014/00386/MI G. 44598, promosso dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, della Procura regionale della Corte dei Conti presso la sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna e della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna, con ricorso notificato l'8 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 10 febbraio 2017, iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di intervento della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 22 gennaio 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna e il Procuratore regionale Carlo Alberto Manfredi Selvaggi per la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei Conti per l'Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Emilia-Romagna ha domandato a questa Corte di «dichiarare che non spetta allo Stato e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale dell'Emilia-Romagna il potere di citare in giudizio i consiglieri o ex consiglieri regionali per il danno erariale asseritamente provocato alla Regione dall'affidamento al signor A. A. – segnatamente mediante le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n. 4 del 13 maggio 2010, n. 97 del 22 giugno 2011, n. 20 del 13 febbraio 2013, n. 186 del 18 dicembre 2013, nonché mediante il provvedimento/nota del Presidente dell'Assemblea legislativa n. 44725 del 12 novembre 2013 – dell'incarico di Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione e di altre funzioni connesse; e conseguentemente annullare l'atto di citazione contrassegnato come Proc. V. 2014/00386/MI G. 44598, con il quale la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti dell'Emilia-Romagna ha esercitato tale potere avverso i consiglieri regionali o ex consiglieri regionali citati nelle premesse del presente atto».

Con l'atto emesso il 9 novembre 2016, la Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna (Proc. V. 2014/00386/MI G. 44598) ha citato a giudizio il Presidente e l'ex Presidente dell'Assemblea legislativa, nonché i componenti dell'Ufficio di Presidenza in carica nel periodo ricompreso fra il maggio 2010 e il gennaio 2015 (indicati in narrativa), per sentirli condannare alla rifusione del danno erariale (quantificato in misura pari all'importo delle retribuzioni corrisposte tra il 13 maggio 2010 e il 27 gennaio 2015) derivante dall'aver nominato A. A., privo del diploma di laurea, Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa regionale, dall'aver stipulato in connessione con tale incarico contratti di lavoro a tempo determinato e dall'aver attribuito allo stesso le funzioni di direttore del servizio informazione e di tecnico di garanzia in materia di partecipazione, in violazione delle norme statali e regionali che prevedono, quale requisito necessario per poter ricoprire questi incarichi, il possesso del suddetto titolo di studio.

La Regione ricorrente assume che tale atto sia lesivo «dell'autonomia del consiglio regionale (Assemblea legislativa regionale) garantita dalla Costituzione e, in particolare, delle attribuzioni regionali in materia di prerogative dei consiglieri regionali di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., e di auto-organizzazione del consiglio regionale di cui all'art. 122, terzo comma, Cost., e di cui agli articoli 33, 34, 35 e 63 della legge regionale 31 marzo 2005, [n. 13], recante "Statuto della Regione Emilia-Romagna"».

L'iniziativa della Procura regionale della Corte dei conti nel sindacare la scelta del soggetto al quale sono stati attribuiti tali incarichi avrebbe realizzato – secondo la Regione ricorrente – una indebita interferenza con la funzione di organizzazione interna dell'organo, rientrante tra le prerogative dei consiglieri regionali, la cui insindacabilità è tutelata dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione.

2.– Preliminarmente, va ritenuta l'ammissibilità dell'intervento spiegato in giudizio dalla Procura regionale della Corte dei conti.

La difesa della Regione Emilia-Romagna, con la memoria depositata il 31 dicembre 2018, ne ha sostenuto l'inammissibilità sul rilievo che, essendo consentito solo un intervento da *amicus curiae* o comunque puramente adesivo, questo necessiterebbe, quale presupposto indefettibile, della previa costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, la quale, nella specie, è invece mancata.

Tale eccezione non è fondata.

2.1.– L'art. 25, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvato con deliberazione del 7 ottobre 2008 e riproducendo l'art. 27, comma 2, di quelle precedentemente approvate con deliberazione del 10 giugno 2004, espressamente prevede che il ricorso per conflitto di attribuzione, proposto ai sensi dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), debba essere notificato anche «all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo».

Non si tratta di semplice *litis denuntiatio*, ma dell'evocazione in giudizio di un organo dello Stato dotato di autonomia, in quanto non dipendente dal Governo, e di soggettività, sì da legittimarlo passivamente nel processo (sentenza n. 252 del 2013).

Tale organo può intervenire in giudizio per contestare che l'atto emesso costituisca lesione o turbativa delle competenze della Regione ricorrente.

Ciò può fare in piena autonomia come già riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte nell'affermare, in particolare, che a tali organi «è riconosciuta la facoltà di intervenire nel giudizio costituzionale al fine di fare valere le ragioni della legittimità dell'atto impugnato, da essi adottato, in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri» (sentenza n. 252 del 2013).

La riconosciuta autonomia dell'organo che interviene smentisce l'interpretazione della difesa della Regione secondo cui sarebbe ammissibile solo un intervento adesivo, che presupporrebbe la costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri.

Si ha invece che la mancata costituzione di quest'ultimo non preclude l'intervento, in piena autonomia, dell'organo che ha emesso l'atto.

Peraltro, nella specie, la mera mancata costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri non può significare acquiescenza alle doglianze espresse dalla Regione ricorrente e ciò esonera dall'esame dell'ammissibilità, o no, di un intervento dell'organo, che ha emesso l'atto, la quale in ipotesi non sia adesiva, ma si ponga in opposizione alle conclusioni rassegnate dal Governo.

2.2.– Un ulteriore profilo di ammissibilità riguarda la possibilità che l'intervento sia spiegato personalmente, senza alcun patrocinio di avvocato legittimato alla difesa innanzi a questa Corte, così come è avvenuto in questo giudizio.

La Procura contabile nell'atto di intervento evoca, a tal fine, l'art. 37, ultimo comma, della legge n. 87 del 1953, secondo il quale, nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, gli organi interessati, «quando non compaiano personalmente», possono essere difesi e rappresentati da liberi professionisti abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori; sicché possono limitarsi a comparire – e quindi anche costituirsi – personalmente.

In realtà, però, per i giudizi per conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni l'art. 41 della legge n. 87 del 1953 prevede che si osservano, in quanto applicabili, alcune disposizioni dettate in materia di conflitti tra poteri dello Stato – segnatamente gli artt. 23, 25, 26 e 38 – ma non anche l'art. 37.

Trova, pertanto, applicazione il canone generale dell'art. 20 della legge n. 87 del 1953, che, dopo aver prescritto che nei procedimenti dinanzi alla Corte costituzionale la rappresentanza e la difesa delle parti può essere affidata soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (primo comma), prevede che «[g]li organi dello Stato e delle Regioni hanno diritto di

intervenire in giudizio», (secondo comma), è rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato (terzo comma).

Questa disposizione è stata interpretata da questa Corte nel senso che per gli organi dello Stato e delle Regioni è possibile anche la difesa personale.

Nella sentenza n.163 del 2005 si è precisato «come il secondo comma dell'art. 20 della legge n. 87 del 1953 detti una previsione generale volta a regolare esclusivamente la rappresentanza e difesa nel giudizio davanti alla Corte, stabilendo che – a differenza di quanto è previsto per il Governo, rappresentato dall'Avvocato generale dello Stato (terzo comma), e per le altre parti, le cui rappresentanza e difesa possono essere affidate soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (primo comma) – per gli organi dello Stato e delle Regioni non è richiesta una difesa professionale». Tale principio era già stato affermato dalla sentenza n. 350 del 1998.

L'intervento nel conflitto tra enti spiegato personalmente proprio dalla Procura contabile è poi stato ammesso anche dalle sentenze n. 252 del 2013 e n. 235 del 2015.

Ciò non esclude che nei giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni un organo dello Stato, dotato di autonomia, possa essere difeso – oltre che dall'Avvocatura generale dello Stato (come nel giudizio di cui alla sentenza n. 2 del 2007) – anche da avvocati del libero foro (non diversamente che nei giudizi per conflitto tra poteri dello Stato: sentenza n. 329 del 1999).

3.– Ancora, in via preliminare va precisato che – come ha eccepito la Procura contabile nell'atto di costituzione, ma come in vero ritiene anche la Regione ricorrente – il conflitto promosso da quest'ultima riguarda il Presidente del Consiglio regionale e alcuni consiglieri, sia in carica che cessati dal mandato, ma non anche i due dirigenti pure destinatari dell'atto di citazione della Procura contabile e dell'azione diretta a far valere la loro (asserita) concorrente responsabilità amministrativa per danno erariale.

Sicché è priva di rilevanza l'argomentazione svolta nell'atto di intervento della Procura contabile che ha sostenuto l'estraneità dei predetti dirigenti all'immunità di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., e alla dedotta non sindacabilità dei voti espressi dai consiglieri regionali, di cui è investita questa Corte.

La ricaduta della decisione del presente conflitto sulla situazione soggettiva dei dirigenti suddetti, ai quali non è certo riferibile l'assunzione delle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, ma solo la (doverosa) esecuzione delle stesse, sarà valutata dal giudice chiamato a pronunciarsi sulla pretesa azionata dalla Procura contabile.

Del resto, risulta chiaramente dalle stesse conclusioni dell'atto introduttivo di questo giudizio che le richieste della Regione concernono solo i componenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, compreso il suo Presidente, avvicendatisi nel tempo e non anche i due dirigenti.

4.– Può aggiungersi – ancora sotto il profilo dell'ammissibilità del ricorso – che l'immunità consiliare di cui al quarto comma dell'art. 122 Cost. può esser fatta valere dalla Regione ricorrente anche con riferimento a chi non è più consigliere regionale o presidente dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, ma tale era al momento dell'adozione delle delibere in questione, così come questa Corte ha già ritenuto per i membri del Parlamento con riferimento all'immunità parlamentare di cui all'art. 68, primo comma, Cost. (sentenza n. 252 del 1999).

Né vi è dubbio che un conflitto di attribuzione possa trarre origine da un atto processuale di un giudizio, se e in quanto, come nella specie, si deduca che possa derivarne un'invasione della competenza costituzionale garantita alla Regione, come ha ritenuto questa Corte fin dalla sentenza n. 211 del 1972 con riferimento proprio al ricorso di una Regione avverso una citazione a giudizio del Procuratore generale della Corte dei conti.

5.– Nel merito il ricorso è fondato.

6.– Il presente conflitto concerne alcune delibere dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, adottate nel periodo dal 13 maggio 2010 al 12 novembre 2013 e distintamente indicate in narrativa; delibere che hanno avuto ad oggetto il conferimento ad A. A. dell’incarico di Capo di Gabinetto del Presidente del Consiglio regionale, in ragione del quale è stata corrisposta negli anni una retribuzione complessiva, richiesta in ripetizione, come danno erariale (asseritamente) subito dalla Regione, ai consiglieri regionali, componenti di quell’ufficio, compreso il suo Presidente, i quali hanno votato le delibere stesse. Inoltre, nel corso dello svolgimento dell’incarico di Capo di Gabinetto, ad A. A. sono stati assegnati temporaneamente anche i due incarichi dirigenziali suddetti.

Vengono, allora, in rilievo le prerogative dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale unitamente all’immunità dei consiglieri regionali, quali costituzionalmente garantite dall’art. 122 Cost.; parametro puntualmente richiamato dalla difesa della Regione ricorrente sia nel suo terzo comma, che prevede l’Ufficio di Presidenza per i lavori del Consiglio regionale, sia nel suo quarto comma, che prescrive che i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell’esercizio delle loro funzioni.

Da una parte, l’Ufficio di Presidenza deve poter operare per assicurare il concreto esercizio delle potestà legislative attribuite alla Regione, e, quindi, su di esso si proietta la garanzia costituzionale di autonomia alla stessa attività legislativa della Regione (art. 122, terzo comma).

D’altra parte, i consiglieri regionali, in particolare quelli componenti tale ufficio, compreso il suo Presidente, devono essere liberi da condizionamenti nell’esprimere, in quella sede come anche, più in generale, in quella consiliare, le loro opinioni e il loro voto (art. 122, quarto comma).

7.– Sotto il primo profilo, l’Ufficio di Presidenza, in quanto eletto in seno al Consiglio regionale, costituisce una formazione ridotta del Consiglio stesso, composta esclusivamente da consiglieri regionali, quale struttura di supporto della funzione legislativa attribuita al Consiglio dall’art. 121, secondo comma, Cost.

A esso è coesistente una concorrente potestà regolatoria avente a oggetto innanzi tutto l’organizzazione di supporto dei lavori del Consiglio, la quale si esprime non già in delibere legislative, ma in atti di «autorganizzazione» nel rispetto dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» della Regione, posti dallo Statuto (art. 123, primo comma, Cost.).

Mentre per ciascuna camera è previsto, oltre all’Ufficio di Presidenza (art. 63, primo comma, Cost.), un ampio potere regolamentare (art. 64, primo comma, Cost.), che radica la loro autonomia costituzionalmente garantita, invece per i Consigli regionali e i loro Uffici di Presidenza la simmetrica potestà di autorganizzazione dell’attività di tali assemblee legislative è presidiata da garanzia costituzionale solo nel suo contenuto essenziale, direttamente incidente in tale attività, quale riflesso della potestà normativa della Regione.

Distinti da questi atti di autorganizzazione dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio vi può essere, come talora è previsto dalla normativa regionale, una congerie di vari atti di esercizio di funzioni amministrative diverse dalla potestà normativa del Consiglio e comunque non strettamente coesistenti a quest’ultima.

Benché le funzioni amministrative appartengano alla Giunta, che è l’organo esecutivo della Regione, e al suo Presidente, che è responsabile della politica della Giunta e emana i regolamenti regionali, non di meno lo statuto e la normativa regionale possono assegnare al Consiglio o al suo Ufficio di Presidenza anche alcune funzioni amministrative, nel rispetto della distinzione di ruoli e poteri tra gli organi della Regione (il Consiglio, la Giunta e il suo Presidente).

Si ha, allora, che le delibere dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio, quando hanno natura di atti di autorganizzazione del Consiglio, direttamente incidenti sull’attività legislativa di quest’ultimo, sono presidiati dalla garanzia costituzionale dell’autonomia della potestà organizzativa di supporto all’attività legislativa del Consiglio stesso.

Quando, invece, hanno natura di atti amministrativi estranei, o comunque non strettamente coesistenti, all’organizzazione dell’attività legislativa del Consiglio, si collocano all’esterno di tale autonomia costituzionalmente garantita, pur costituendo legittimo esercizio di un potere. Tale è, in

particolare, l'attività di gestione delle risorse finanziarie, che «resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile» (sentenze n. 235 del 2015 e n. 292 del 2001; inoltre, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 7 settembre 2018, n. 21927).

8.– La previsione costituzionale dell'art. 122, terzo comma, si salda a quella del successivo quarto comma sull'immunità dei singoli consiglieri regionali.

Le delibere dell'Ufficio di Presidenza – tipico organismo collegiale – sono formate dalla confluenza di voti espressi dai consiglieri e dal Presidente, i quali non possono essere chiamati a rispondere di tali voti. In generale, la responsabilità (civile, penale o amministrativa) di un componente di un collegio consegue, con nesso causale, all'apporto di quest'ultimo per aver assentito con il suo voto alla volontà del collegio, espressa in una delibera o in una decisione.

Nella fattispecie, il concorso delle singole immunità dei consiglieri regionali, previste a presidio delle distinte dichiarazioni di voto, rifluisce – nella misura in cui tale immunità sussiste (secondo la giurisprudenza di questa Corte di cui si viene ora a dire) – in preclusione alla cumulativa perseguibilità dei consiglieri regionali a causa della predicata illegittimità della delibera stessa.

9.– Decisiva è quindi la nozione di atti di autorganizzazione elaborata dalla giurisprudenza di questa Corte.

Orbene, inizialmente questa Corte con la sentenza n. 81 del 1975 ha accolto una nozione ampia dell'immunità consiliare di cui al quarto comma dell'art. 122 Cost.

In una vicenda in cui venivano in rilievo sia alcune delibere del Consiglio regionale, sia una delibera della Giunta, la Corte ha rispettivamente riconosciuto in un caso e negato nell'altro la garanzia dell'immunità consiliare.

Da una parte, ha affermato che la «irresponsabilità in esame comprende certamente le opinioni ed i voti manifestati nell'esercizio delle funzioni spettanti al Consiglio».

Ma ha precisato che l'«immunità copre esclusivamente quelle attività che costituiscono esplicazione di una funzione consiliare, per garantire l'autonomia del Consiglio»; sicché le delibere della Giunta non sono coperte da questa immunità.

Non rileva invece la «forma amministrativa» che connota le deliberazioni consiliari, nel senso che ciò non esclude l'immunità consiliare.

È questo un criterio meramente formale di imputazione dell'atto al Consiglio regionale da cui discende in ogni caso – secondo questo arresto giurisprudenziale – l'immunità per i consiglieri regionali a prescindere dal contenuto delle delibere consiliari.

Nella specie, l'immunità è stata riconosciuta – ed è stato accolto il conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Abruzzo in relazione all'azione dell'autorità giudiziaria per far valere la responsabilità penale dei consiglieri – con riferimento a delibere consiliari che in realtà non sembra attenessero all'autorganizzazione del Consiglio (ma riguardavano il pagamento del conto di un ristorante per i pasti dei consiglieri e il concorso finanziario della Regione all'onere assunto dai consiglieri per la stipula dell'assicurazione contro gli infortuni).

Questa nozione ampia di immunità consiliare è stata dapprima ridimensionata dalla sentenza n. 69 del 1985.

Questa Corte ha infatti precisato che «non sono, per contro, coperte dalla immunità eventuali altre funzioni amministrative, attribuite al Consiglio dalla normativa regionale, non essendo concepibile tra l'altro che il limite della potestà punitiva sia segnato, invece che dalla legge dello Stato da atti della Regione».

Nella specie si trattava di un parere espresso da una commissione del Consiglio regionale e della conforme deliberazione del Consiglio regionale, aventi a oggetto l'ammissione al convenzionamento preventivo con enti mutualistici di un laboratorio privato di analisi.

Ciò costituiva – ha ritenuto questa Corte – attività amministrativa che non poteva rientrare nella nozione di «autorganizzazione» e quindi è stato rigettato il ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Abruzzo.

È venuto così emergendo che vi è, «accanto alla funzione primaria, quella legislativa, ed alla funzione di indirizzo politico e di controllo, la funzione di autoorganizzazione interna» del Consiglio regionale, quale «nucleo essenziale comune e caratterizzante delle funzioni degli organi “rappresentativi”».

Ciò valeva essenzialmente per le delibere non legislative, mentre per quelle legislative tornava a prevalere il criterio formale dell'imputazione dell'atto.

La sentenza n. 100 del 1986 ha, infatti, ritenuto insindacabili i consiglieri regionali che avevano deliberato in sede legislativa (con legge della Regione Abruzzo 7 novembre 1973, n. 41, recante «Nuove norme sulla previdenza e sul fondo di solidarietà a favore dei consiglieri della Regione Abruzzo») di stipulare una polizza assicurativa a favore dei componenti del Consiglio stesso, con riguardo ai rischi di morte e invalidità derivanti da infortuni connessi anche con cause diverse dall'esercizio della pubblica attività dei beneficiari, e di porre a carico del bilancio regionale la maggior parte della relativa spesa.

Successivamente, le sentenze n. 392 del 1999 e n. 289 del 1997 sono tornate su questo criterio distintivo con riferimento a ricorsi per conflitto di attribuzione, promossi dalle due Regione per contrastare proprio iniziative della procura contabile dirette a far valere la responsabilità amministrativa per danno erariale di consiglieri regionali.

L'«autorganizzazione» è stata tenuta distinta dalle «altre funzioni» (sentenza n. 289 del 1997) di amministrazione attiva del Consiglio regionale; si è puntualizzato come «il nucleo caratterizzante delle predette attribuzioni, quale definito dall'art. 121, secondo comma, della Costituzione, ricomprenda non solo le funzioni legislative e regolamentari, di indirizzo politico, di controllo e di autorganizzazione, ma anche quelle di amministrazione attiva, quando siano assegnate all'organo in via diretta ed immediata dalle leggi dello Stato» (sentenza n. 392 del 1999).

Entrambi i conflitti di attribuzione promossi dalle Regioni sono stati accolti, essendosi fatte rientrare nella nozione di «autorganizzazione» due delibere degli Uffici di Presidenza di Consigli regionali che riguardavano rispettivamente l'acquisto di autovetture e alcune missioni all'estero di consiglieri e funzionari regionali.

Però la sentenza n. 392 del 1999 precisa anche che «non si tratta di una immunità assoluta, in quanto essa non copre gli atti non riconducibili, secondo ragionevolezza, all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese» del Consiglio regionale.

A fronte di questa giurisprudenza il legislatore costituzionale, in occasione della menzionata riforma del 1999, pur sostituendo integralmente l'art. 122 Cost., ha riprodotto negli stessi esatti termini l'immunità consiliare di cui al quarto comma (art. 2 della legge cost. n. 1 del 1999), mostrando di voler avallare – o comunque non negare – la distinzione che fino ad allora si era profilata tra atti di «autorganizzazione» e atti di esercizio di funzioni amministrative.

Tale disposizione non ha subito modifiche neppure in occasione della riforma del 2001 (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»).

In seguito, questa Corte ha ribadito tale criterio distintivo in altro conflitto di attribuzione promosso dalla Regione ancora nei confronti della Procura contabile che azionava la responsabilità amministrativa per danno erariale.

Pur riconfermando l'immunità consiliare sugli atti di autorganizzazione del Consiglio, la Corte ha precisato che «[n]on sono, per contro, coperte dall'immunità eventuali altre funzioni amministrative, attribuite al Consiglio dalla normativa regionale» (sentenza n. 337 del 2009); e, nella specie, a esse è stato ricondotto un parere espresso da una commissione legislativa quanto alla convenzione tra la Regione Siciliana e la Croce Rossa Italiana con conseguente rigetto del ricorso per conflitto di attribuzione.

10.– Si ha, nel complesso, che il graduale affinamento, in termini progressivamente più rigorosi, della nozione di atti di autorganizzazione, alla quale la richiamata giurisprudenza di questa Corte ha fatto ricorso per perimetrare l'immunità consiliare di cui al quarto comma dell'art. 122 Cost. con riferimento alle delibere del Consiglio e del suo Ufficio di Presidenza, converge verso il

riconoscimento dell'autonomia guarentigiata nel terzo comma dello stesso art. 122, come sopra si è detto.

In sintesi, il consigliere regionale non può essere chiamato a rispondere del voto dato in sede di Assemblea legislativa per approvare un atto normativo, quale la legge regionale, e di quello espresso in sede di Ufficio di Presidenza del Consiglio che abbia condotto all'adozione di un delibera di quest'ultimo, atto non normativo, che sia strettamente collegata alla sua organizzazione e più in generale all'organizzazione del Consiglio con carattere di essenzialità e diretta incidenza, tale che, in sua mancanza, l'attività del Consiglio o del suo Ufficio di Presidenza sarebbe menomata o ne sarebbe significativamente incisa.

11.– Nella specie, le delibere in questione, adottate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, hanno avuto a oggetto la nomina di A. A. a Capo di Gabinetto del Presidente del Consiglio stesso, delibere di cui la Procura regionale della Corte dei conti assume l'illegittimità perché quest'ultimo era privo di laurea e quindi inidoneo a ricoprire l'incarico per mancanza del prescritto titolo di studio.

Rileva a tal fine l'art. 63 dello Statuto reg. Emilia-Romagna che, tra gli incarichi speciali, prevede quello a tempo determinato per lo svolgimento di funzioni e per l'adempimento di compiti speciali e di consulenza attinenti al Gabinetto degli organi della Regione e quindi anche del Consiglio regionale e del suo Presidente.

L'art. 4 della legge reg. Emilia-Romagna n. 43 del 2001 prevede specificamente il «Gabinetto del Presidente del Consiglio regionale», che ha come missione quella di svolgere ogni attività di supporto necessaria per l'esercizio delle funzioni attribuite al Presidente del Consiglio dallo statuto reg. Emilia-Romagna e dalle altre norme regionali. In particolare, il Gabinetto, cui è preposto il Capo di Gabinetto, è deputato «all'esercizio delle funzioni e attività dei consiglieri regionali, ai rapporti con le Assemblee parlamentari nazionali ed estere ed inoltre alle iniziative di comunicazione istituzionale e di divulgazione legislativa».

L'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa ha poi emanato, in attuazione dell'art. 63 dello statuto reg. Emilia-Romagna e della legge reg. Emilia-Romagna n. 43 del 2001, la delibera n. 54 del 16 giugno 2010, avente per oggetto «Modifiche e integrazioni alla delibera n. 12 del 27 maggio 2010 recante: “Strutture speciali dell'Assemblea legislativa regionale: procedure di acquisizione del personale e limiti di spesa”».

Decisiva è la circostanza che la formazione del Gabinetto e segnatamente la nomina del Capo di Gabinetto incidono direttamente sull'attività normativa del Consiglio regionale.

Si tratta di una struttura centrale e strategica che, in diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio regionale, condiziona il buon andamento dei lavori assembleari, sicché può ben dirsi che l'atto di nomina del Capo di Gabinetto appartiene agli atti di autorganizzazione dell'Ufficio di Presidenza con incidenza diretta e significativamente rilevante – e anzi, nella specie, con una connotazione di evidente essenzialità – nell'attività legislativa del Consiglio regionale.

12.– Non rileva, invece, la circostanza, sulla quale molto insiste l'atto di citazione della Procura contabile, della necessità, o no, della laurea per ricoprire l'incarico di Capo di Gabinetto.

Si tratta di un incarico altamente fiduciario che si basa su «valutazioni soggettive legate alla consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico» che nomina e che «può avvenire, in base alla normativa vigente, intuitu personae, senza predeterminazione di alcun rigido criterio che debba essere osservato nell'adozione dell'atto di assegnazione all'ufficio» (ex plurimis, sentenza n. 304 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 269 del 2016).

In ragione della specificità degli uffici di diretta collaborazione, questa Corte ha affermato (sentenze n. 53 del 2012, n. 7 del 2011, n. 34 del 2010, n. 293 del 2009 e n. 104 del 2007) che le Regioni possono dettare, in deroga ai criteri di selezione dettati dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), dei propri, autonomi, criteri selettivi, che tengano conto della peculiarità dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico.

Ciò è tanto più vero per il Capo di Gabinetto che, collocato in posizione apicale, opera in diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio regionale.

13.– In conclusione il ricorso va accolto e va quindi dichiarato che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, di convenire in giudizio per responsabilità amministrativa per danno erariale, con l'atto di citazione indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna e i componenti dell'Ufficio di Presidenza di detto Consiglio, in carica al momento dell'adozione delle delibere indicate nel suddetto atto di citazione, che, di conseguenza, va annullato in tale parte.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, di convenire in giudizio per responsabilità amministrativa per danno erariale, con l'atto di citazione indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna e i componenti dell'Ufficio di Presidenza di detto Consiglio, in carica al momento dell'adozione delle delibere indicate nel suddetto atto di citazione; di conseguenza, annulla, in tale parte, il medesimo atto di citazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giovanni AMOROSO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 marzo 2019.

Sentenza: 6 febbraio 2019, n. 44

Materia: Ambiente, Difesa del suolo, Bonifiche, Caccia

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 15 commi 1, 2 e 3, 24, comma 2 e 35, comma 3, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2017, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2017, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018);

2) illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, limitatamente alle parole «, e interventi imprevisi e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione»;

3) illegittimità costituzionale dell'art. 15, commi 4, 5, 6 e 7, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017;

4) illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3-bis, della legge della Regione Liguria 11 marzo 2014, n. 4 (Norme per il rilancio dell'agricoltura e della selvicoltura, per la salvaguardia del territorio rurale ed istituzione della banca regionale della terra), introdotto dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, nella parte in cui prevede che la Regione, per le attività di controllo faunistico, può avvalersi «anche del concorso di coadiutori appositamente formati in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e successive modificazioni e integrazioni»;

5) illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 7-ter, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), introdotto dall'art. 35, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, limitatamente alle parole «o da abbattimenti venatori o di controllo autorizzati nel rispetto delle modalità previste dalla normativa sanitaria vigente»;

6) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, nella parte in cui prevede che non sono soggetti a nulla osta idraulico «gli interventi in somma urgenza eseguiti in caso di eventi calamitosi per i quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza, di eventi potenzialmente in grado di contaminare un sito di cui all'art. 242 del d.lgs. n. 152/2006 e successive modificazioni e integrazioni», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La prima delle questioni prospettate ha ad oggetto l'art. 15, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017.

Tale articolo prevede:

a) al comma 1, che «sono soggetti a comunicazione alla Regione, entro trenta giorni prima della data di inizio attività, gli interventi di pulizia dell'alveo e delle sponde eseguiti a mano o con mezzi meccanici dai proprietari frontisti o aventi titolo, gli interventi di manutenzione ordinaria di manufatti in concessione, gli interventi di manutenzione ordinaria degli alvei e delle sponde eseguiti dagli enti pubblici ivi compresa la movimentazione di materiale litoide nei casi di ripristino della sezione di deflusso dell'alveo, lo svuotamento di vasche di sedimentazione, vasche antincendio e briglie di trattenuta purché non comportino asportazione dello stesso»;

b) al comma 2, che «la Regione, entro il termine dei trenta giorni di cui al comma 1, può disporre il diniego dell'intervento»;

c) al comma 3, che «non sono soggetti a nulla osta idraulico e a comunicazione di inizio attività gli interventi in somma urgenza eseguiti in caso di eventi calamitosi per i quali sia dichiarato lo stato di emergenza, di eventi potenzialmente in grado di contaminare un sito di cui all'articolo 242 del d.lgs. n. 152/2006 e successive modificazioni e integrazioni, e interventi imprevisti e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione».

Gli interventi presi in considerazione dalla disciplina regionale risultano, ancora oggi, sottoposti al regime normativo previsto dal r.d. n. 523 del 1904, in forza del quale, per la tutela e la preservazione dei corsi d'acqua e delle relative pertinenze, vengono imposti una serie di vincoli alle iniziative destinate ad interferire sul buon regime delle acque pubbliche.

In particolare, secondo quanto previsto dall'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904, l'esecuzione di opere inerenti all'alveo dei corsi d'acqua, senza distinzioni di sorta quanto alle caratteristiche dell'intervento da eseguire e del soggetto, privato o pubblico, che deve realizzarle, presuppone la preventiva verifica della compatibilità idraulica della relativa iniziativa e dunque il rilascio del cosiddetto "nulla osta idraulico" da parte della competente autorità.

La Corte ritiene che le disposizioni desumibili dal testo unico evocato a supporto del ricorso debbano ritenersi riconducibili, attraverso una lettura diacronica del relativo dato normativo, all'attività di difesa del suolo così come definita, oggi, dall'art. 54, lettera u), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Testo normativo, quest'ultimo, che non a caso annovera (art. 56, comma 1, lettera i) lo svolgimento dei servizi di «polizia idraulica» tra le attività strumentali ad «assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione» (art. 53, comma 1), in linea di continuità con quanto previsto dagli abrogati artt. 1 e 10 della legge 18 maggio 1989, n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo); e che, per altro verso, integra (art. 115, commi 1 e 2) la disciplina dettata dal r.d. n. 523 del 1904, imponendo le autorizzazioni dallo stesso previste anche per gli interventi di gestione e trasformazione del «suolo e del soprassuolo» resi nelle aree di pertinenza dei corsi d'acqua (la fascia di almeno dieci metri dalla sponda dei fiumi, laghi, stagni e lagune), al fine di assicurare «il mantenimento o il ripristino della vegetazione spontanea nella fascia immediatamente adiacente i corpi idrici».

La relativa disciplina, secondo la costante giurisprudenza della Corte, rientra, quindi, nella materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 77 del 2017, n. 83 del 2016, n. 109 del 2011, n. 341 del 2010 e n. 232 del 2009); con l'ulteriore conseguenza che «le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (sentenza n. 300 del 2013).

In questa cornice di riferimento, l'art. 15 della legge regionale censurata modula il procedimento di verifica della compatibilità idraulica degli interventi che riguardano alvei e sponde dei corsi d'acqua in termini diversi da quanto previsto dalla disciplina statale di riferimento.

Per l'esecuzione degli interventi tipizzati dal comma 1, viene prevista una mera comunicazione di inizio attività, a fronte della quale (comma 2), la Regione può disporre, entro trenta giorni, il diniego dell'intervento, ove ritenuto incompatibile con il regolare deflusso delle acque, risultando lo stesso altrimenti assentito.

Per altre ipotesi di intervento (indicate al comma 3), tutte connotate dal comune denominatore offerto dall'urgenza di intervenire, la disciplina regionale censurata consente di prescindere sia dall'autorizzazione imposta dall'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904, sia dalla comunicazione di inizio attività prevista dal comma 1, dovendo l'esecutore (comma 4) comunicare alla Regione solo l'accesso in alveo, entro le successive 24 ore, segnalando l'urgenza che lo ha motivato, nonché relazionare in ordine all'intervento realizzato negli alvei dei corpi idrici o loro sponde entro i successivi trenta giorni.

Lo scrutinio di legittimità costituzionale effettuato dalla Corte porta ad una soluzione non identica per tutte le disposizioni censurate ricomprese nel citato art. 15 della legge regionale impugnata.

Con riguardo alle ipotesi disciplinate dai primi due commi dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, appare evidente che, secondo quanto previsto dalla disciplina regionale censurata, la verifica inerente alla compatibilità idraulica assumerà le forme del provvedimento espresso, diretto a manifestare all'esterno il ponderato bilanciamento dei delicati interessi in gioco, solo in caso di diniego dell'intervento; e ciò in evidente conflitto con l'art. 93, primo comma, del r.d. n. 523 del 1904, che impone sempre e comunque la preventiva ed espressa valutazione delle ragioni che portano ad assentire o negare la realizzazione dell'intervento.

Così facendo si riduce il livello di protezione fissato dalla normativa statale in un ambito che non lascia spazi di intervento alle Regioni se non quelli diretti a garantire standard di tutela ambientale ancora più elevati, nel caso neppure adottati dalla Regione resistente (sentenza n. 124 del 2015).

Da qui l'illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 29 del 2017.

La Corte perviene ad una soluzione solo in parte diversa in riferimento all'art. 15, comma 3. Le considerazioni svolte a sostegno dell'illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 15 possono certamente essere estese al successivo comma 3, nella parte in cui dispone che gli «interventi imprevisi e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione» sono sottratti al nulla osta imposto dall'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904; non rileva più, invece, il riferimento alla «comunicazione di inizio attività» che tale norma pure contiene, essendo stato travolto dalla riscontrata illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 15 in esame.

La censura in esame è invece infondata avuto riguardo alle altre ipotesi di intervento definite di «somma urgenza» dal medesimo comma 3 dell'art. 15.

In particolare, il riferimento letterale agli «eventi calamitosi per i quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza» consente di ritenere che il legislatore regionale ha inteso riferirsi agli eventi da fronteggiare con mezzi e poteri straordinari previsti dall'art. 2, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale di protezione civile), rispetto ai quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza con delibera del Consiglio dei ministri, resa ai sensi del successivo art. 5 della stessa legge.

Disposizioni, queste, vigenti all'epoca di emanazione della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, oggi abrogate dall'art. 48, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della Protezione Civile) e sostituite, con contenuti pressoché identici, per quel che qui interessa, dagli artt. 7, lettera c), e 24 del decreto da ultimo citato. Così intesa, la disposizione censurata non integra la violazione prospettata.

In siffatti casi, gli interventi da realizzare possono essere effettuati anche in deroga alle disposizioni vigenti, secondo le prescrizioni di volta in volta stabilite dalle ordinanze di protezione

civile, nei limiti e con le modalità indicate dallo stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea, in ragione di quanto previsto dall'abrogato art. 5 della legge n. 225 del 1992 e attualmente dall'art. 25 del d.lgs. n. 1 del 2018.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 29 del 2019 nonché del comma 3 dello stesso articolo nella parte in cui si riferisce agli «interventi imprevisti e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione», va altresì estesa, in via consequenziale, anche ai restanti commi del medesimo articolo, privi di significato normativo se resi autonomi dalle disposizioni che li precedono.

Si tratta, infatti, di disposizioni all'evidenza incompatibili con gli ambiti procedimentali inerenti alle deroghe previste dal comma 3 dell'articolo censurato ritenute conformi a Costituzione e rimaste estranee al vizio di illegittimità costituzionale dedotto con il ricorso.

Anche le questioni riferite agli artt. 24, comma 2, e 35, comma 3, della medesima legge reg. Liguria n. 29 del 2017, relative alla disciplina di alcuni aspetti dell'attività venatoria, sono prospettate in riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.: in entrambi i casi, infatti vengono introdotte disposizioni in deroga alle previsioni contenute nella legge n. 157 del 1992, riducendo il livello minimo di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema garantito dalla legislazione statale.

L'art. 24, comma 2, della legge regionale impugnata ha modificato l'art. 2 della legge della Regione Liguria 11 marzo 2014, n. 4 (Norme per il rilancio dell'agricoltura e della selvicoltura, per la salvaguardia del territorio rurale ed istituzione della banca regionale della terra). In particolare, è stato aggiunto il comma 3-bis, in forza del quale la Regione, per l'attività di controllo faunistico, può avvalersi «oltreché dei soggetti individuati all'articolo 36, comma 2, lettera b) della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) e successive modificazioni e integrazioni, anche del concorso di coadiutori appositamente formati, in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge-quadro sulle aree protette) e successive modificazioni e integrazioni».

Ad avviso del ricorrente, tale disposizione consente che il controllo faunistico venga esercitato con modalità e tramite personale differenti da quelli tassativamente previsti dalla norma statale di riferimento, nel caso individuata nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992.

Disposizione, questa, secondo la quale i piani di abbattimento autorizzati dalle Regioni, finalizzati al controllo delle specie di fauna selvatica, vanno «attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali», le quali ultime potranno «altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio».

L'evocato parametro interposto, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, fissa una regola minima, non derogabile dalle Regioni, in materia di preservazione della fauna e, dunque, in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Di qui la violazione addotta, giacché la disposizione regionale impugnata avrebbe per un verso modificato il contenuto precettivo della norma interposta, abilitando all'attuazione dei piani di abbattimento anche coadiutori appositamente formati; per altro verso assegnato all'amministrazione regionale e non a quella provinciale la responsabilità per l'attuazione del controllo faunistico.

Al tema del controllo faunistico è dedicato l'art. 36 della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, al quale, anche sotto il versante dei soggetti abilitati alla partecipazione ai piani, sono state apportate modifiche dall'art. 93, comma 1, della legge della Regione Liguria 30 dicembre 2015, n. 29, recante «Prime disposizioni per la semplificazione e la crescita relative allo sviluppo economico, alla formazione e lavoro, al trasporto pubblico locale, alla materia ordinamentale, alla cultura, spettacolo, turismo, sanità, programmi regionali di intervento strategico (P.R.I.S.), edilizia, protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio (Collegato alla legge di stabilità 2016)».

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle modifiche in questione nella parte in cui, sostituendo il comma 2 del citato art. 36, veniva consentita, per quel che qui interessa, l'attuazione dei piani di abbattimento da parte di «cacciatori riuniti in squadre validamente costituite e di cacciatori in possesso della qualifica di coadiutore al controllo faunistico o di selecontrollore»; e ciò in ragione della tassatività dell'elenco contenuto nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, tale da non consentire «ai cacciatori di prendere parte all'abbattimento a meno che non siano proprietari o conduttori del fondo sul quale si attua il piano» (sentenza n. 139 del 2017).

Con le disposizioni impugnate la Regione resistente è nuovamente intervenuta sul tema del controllo faunistico, stavolta, tuttavia, senza novellare l'apposita disciplina dettata all'interno della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, bensì aggiungendo il comma 3-bis all'art. 2 della legge reg. Liguria n. 4 del 2014.

Legge, quest'ultima, diretta a «promuovere il rilancio delle attività agricole e selvicolturali, anche attraverso il recupero produttivo dei terreni abbandonati, incolti o insufficientemente coltivati e la salvaguardia del territorio» (art. 1, comma 1) e in particolare, per quel che qui interessa, a «sostenere gli sforzi delle aziende agricole e dei comuni volti alla preservazione delle coltivazioni e alla salvaguardia del territorio, tramite una più efficace azione di controllo delle specie selvatiche» (art. 1, comma 2, lettera f-bis).

In questa ottica, la norma impugnata ha previsto che la Regione, «in vista di una più efficace tutela delle coltivazioni, nonché per rispondere con maggiore tempestività ed incisività alle richieste di intervento provenienti dai comuni, per le attività di controllo faunistico, può avvalersi, sull'intero territorio regionale anche del concorso di coadiutori appositamente formati, in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394».

Siffatta ricostruzione sistematica porta dunque ad affermare che, nel territorio della Regione Liguria, il tema afferente all'individuazione dei soggetti legittimati a prendere parte ai piani di abbattimento funzionali al controllo della fauna selvatica risulta disciplinato non solo dalla norma a ciò espressamente deputata (il comma 2 dell'art. 36 della legge n. 29 del 1994), ma anche dalla disposizione oggetto del ricorso in esame.

Ne consegue che, combinando i due dati normativi in ragione della comune identità di oggetto, la relativa disciplina regionale di riferimento consente che ai piani di abbattimento venatori prendano parte i cacciatori proprietari o conduttori del fondo sul quale si attua il piano, ai sensi del comma 2, lettera c), dell'art. 36 della legge reg. Liguria n. 29 del 1994; le guardie volontarie cui si riferisce l'art. 36 comma 2, lettera b), della stessa legge regionale da ultimo citata (richiamato anche dalla disposizione censurata, ma estraneo all'impugnazione per quanto già detto); infine, i coadiutori appositamente formati in coerenza con i criteri di cui all'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, figure previste dal comma 3-bis dell'art. 2 della legge reg. Liguria n. 4 del 2014, introdotto dal censurato art. 24, comma 2, della legge reg. n. 29 del 2017.

Ciò premesso, la Corte va ribadisce il proprio costante orientamento secondo cui è da considerare tassativo l'elenco contenuto nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 con riguardo alle persone abilitate all'attività di realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica: una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente imposto dalla citata norma statale (oltre alla già citata sentenza n. 139 del 2017, si vedano anche, da ultimo, le sentenze n. 217 del 2018 e n. 174 del 2017).

La fondatezza della censura porta, dunque, alla dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 3-bis dell'art. 2 della legge reg. Liguria n. 4 del 2014, introdotto dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, nella parte in cui prevede che la Regione, per le attività di controllo faunistico, può avvalersi «anche del concorso di coadiutori appositamente formati in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e successive modificazioni e integrazioni».

A una soluzione identica si perviene con riguardo alla questione avente a oggetto l'art. 35, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017.

La disposizione impugnata ha novellato l'art. 47 della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, introducendo nell'impianto del citato articolo il comma 7-ter, in forza del quale è vietato il commercio di «fauna selvatica morta, fatta eccezione per quella proveniente da allevamenti o da abbattimenti venatori o di controllo autorizzati nel rispetto delle modalità previste dalla normativa sanitaria vigente, per sagre e manifestazioni a carattere gastronomico».

Anche con riferimento a tale disposizione si prospetta, dunque, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. per l'indebita invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale.

L'art. 21, comma 1, lettera t), della legge n. 157 del 1992 consente la commercializzazione di fauna selvatica morta per sagre e manifestazioni solo se la stessa provenga da allevamenti.

Per il resto, in linea con altre disposizioni contenute nel medesimo comma 1 dell'art. 21, caratterizzate dalla stessa ratio (in tal senso le ipotesi di cui alle lettere bb, cc, ee), prevede il divieto assoluto della relativa attività: viene così anteposto l'interesse alla tutela del patrimonio faunistico, altrimenti compromesso dalle prospettive di lucro offerte dalla commercializzazione della fauna selvatica.

Un siffatto divieto costituisce un limite invalicabile per le iniziative legislative delle Regioni, pur in materie, come quella della caccia, ascritte alla loro competenza legislativa residuale.

E tale confine non superabile emerge ancora con più nettezza laddove si consideri che il legislatore statale ha dotato di peculiare pregnanza il precetto in questione, finendo per sanzionarne penalmente la relativa violazione (con l'arresto da due a sei mesi o l'ammenda da lire da euro 516 a euro 2.065 in ragione di quanto previsto dall'art. 30, comma 1, lettera l, della stessa legge n. 157 del 1992).

La disposizione impugnata, consentendo la commercializzazione della fauna selvatica morta per sagre e manifestazioni anche nelle ipotesi in cui la stessa provenga da abbattimenti venatori o di controllo, amplia le deroghe al divieto imposto dalla disciplina statale e riduce pertanto i livelli di tutela da questa fissati, determinando il vulnus lamentato dal governo ricorrente.

Di qui l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 7-ter, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, introdotto dall'art. 35, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, limitatamente alle parole «o da abbattimenti venatori o di controllo autorizzati nel rispetto delle modalità previste dalla normativa sanitaria vigente».

Ambiente – Disposizioni varie in materia di acque pubbliche (autorizzazione idraulica per interventi inerenti l'alveo o le sponde di corsi d'acqua) e caccia (utilizzo, per le attività di controllo faunistico, di coadiutori appositamente formati; divieto di commercializzare fauna selvatica morta). - Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2017, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018), art. 15, commi da 1 a 7; legge della Regione Liguria 11 marzo 2014, n. 4 (Norme per il rilancio dell'agricoltura e della selvicoltura, per la salvaguardia del territorio rurale ed istituzione della banca regionale della terra), art. 2, comma 3-bis, introdotto dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017; legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), art. 47, comma 7-ter, introdotto dall'art. 35, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017. - (T-190044) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.12 del 20-3-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 15, commi 1, 2, 3, 24, comma 2, e 35, comma 3, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2017, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 26 febbraio - 2 marzo 2018, depositato in cancelleria il 2 marzo 2018, iscritto al n. 17 del registro

ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nella udienza pubblica del 5 febbraio 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gabriele Pafundi per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 15 (recte: 15, commi 1, 2 e 3), 24 (recte: 24, comma 2) e 35, comma 3, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2017, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2.– Ad avviso del ricorrente, la Regione Liguria, tramite le disposizioni impugnate, avrebbe invaso la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale.

Più precisamente, con le disposizioni contenute nell'art. 15, la Regione Liguria avrebbe introdotto una disciplina – inerente alle autorizzazioni relative alla realizzazione di interventi all'interno degli alvei o sulle sponde dei corsi d'acqua – in contrasto con le previsioni contenute negli artt. 93, primo comma, e 94 del regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 (Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche).

A loro volta, gli artt. 24, comma 2, e 35, comma 3, della stessa legge regionale sarebbero rispettivamente in conflitto con gli artt. 19, comma 2, e 21 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), poiché introdurrebbero, nel territorio della Regione resistente, disposizioni in contrasto con la disciplina statale in materia di tutela della fauna.

3.– La Regione Liguria si è costituita contestando la fondatezza delle censure adottate dal ricorrente.

La resistente non ha evidenziato ragioni di inammissibilità delle questioni; né, del resto, ne emergono di rilevabili d'ufficio.

3.1.– Sotto quest'ultimo versante, non può negarsi che il ricorso appare connotato da un contenuto alquanto laconico, con riguardo, in particolare, alle censure prospettate in riferimento agli artt. 15, commi 1, 2 e 3, e 35, comma 3, della legge regionale impugnata.

Ciò, tuttavia, non impedisce l'individuazione dei termini delle relative questioni, sia per l'immediata riconducibilità delle disposizioni censurate all'ambito materiale afferente alla tutela dell'ambiente, posto a fondamento delle ragioni di vulnus prospettate dal ricorrente; sia per il contenuto del percorso argomentativo seguito nella memoria depositata prima dell'udienza dall'Avvocatura generale dello Stato, sostanzialmente esplicitativo del tenore delle censure, così da consentirne l'esame nel merito.

4.– La prima delle questioni prospettate ha ad oggetto l'art. 15, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017.

Tale articolo prevede:

a) al comma 1, che «sono soggetti a comunicazione alla Regione, entro trenta giorni prima della data di inizio attività, gli interventi di pulizia dell'alveo e delle sponde eseguiti a mano o con mezzi meccanici dai proprietari frontisti o aventi titolo, gli interventi di manutenzione ordinaria di manufatti in concessione, gli interventi di manutenzione ordinaria degli alvei e delle sponde eseguiti dagli enti pubblici ivi compresa la movimentazione di materiale litoide nei casi di ripristino della sezione di deflusso dell'alveo, lo svuotamento di vasche di sedimentazione, vasche antincendio e briglie di trattenuta purché non comportino asportazione dello stesso»;

b) al comma 2, che « la Regione, entro il termine dei trenta giorni di cui al comma 1, può disporre il diniego dell'intervento»;

c) al comma 3, che « non sono soggetti a nulla osta idraulico e a comunicazione di inizio attività gli interventi in somma urgenza eseguiti in caso di eventi calamitosi per i quali sia dichiarato lo stato di emergenza, di eventi potenzialmente in grado di contaminare un sito di cui all'articolo 242 del d.lgs. n. 152/2006 e successive modificazioni e integrazioni, e interventi imprevidi e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione».

5.– Le censure prospettate dal ricorrente sono riferite esclusivamente ai tre commi dell'art. 15 sopra riportati.

Va tuttavia evidenziato che l'articolo scrutinato si compone di altri quattro commi, tre dei quali (i commi 4, 6 e 7) riguardano condotte e sanzioni correlate alla comunicazione di cui al citato comma 3. Residua, inoltre, il comma 5, il quale demanda alla Giunta regionale il compito di definire «criteri e indirizzi attuativi per l'applicazione delle procedure di semplificazione di cui al presente articolo».

5.1.– A giudizio del ricorrente, i commi 1, 2 e 3 del citato art. 15 violano l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. perché entrano in conflitto con la normativa, di competenza esclusiva dello Stato, dettata a tutela dell'assetto idrogeologico in materia di «polizia delle acque pubbliche».

In particolare, le disposizioni censurate sarebbero in conflitto sia con quanto previsto dall'art. 93, comma 1, del r.d. n. 523 del 1904, in forza del quale «nessuno può fare opere nell'alveo dei fiumi, torrenti, rivi, scolatoi pubblici e canali di proprietà demaniale, cioè nello spazio compreso fra le sponde fisse dei medesimi, senza il permesso dell'autorità amministrativa»; sia con l'art. 94 dello stesso decreto, il quale dispone che «nel caso di alvei a sponde variabili od incerte, la linea, o le linee, fino alle quali dovrà intendersi estesa la proibizione di che nell'articolo precedente, saranno determinate anche in caso di contestazione dal prefetto, sentiti gli interessati».

5.2.– La normativa statale richiamata fissa, ad avviso del ricorrente, una regola di tutela ambientale derogata dalla disciplina regionale censurata. Quest'ultima, del resto, non garantirebbe nemmeno livelli di tutela più elevati rispetto a quelli previsti dalla legge nazionale.

In particolare, così come puntualmente precisato dalla difesa erariale con la memoria depositata prima dell'udienza, la Regione Liguria avrebbe semplificato l'azione amministrativa legata alle verifiche di compatibilità idraulica imposte dal r.d. n. 523 del 1904, sottraendo gli interventi considerati dai commi 1 e 3 del citato art. 15 all'obbligo di autorizzazione imposto dal parametro interposto evocato.

6.– La questione deve ritenersi fondata nei termini precisati di seguito.

6.1.– Gli interventi presi in considerazione dalla disciplina regionale risultano, ancora oggi, sottoposti al regime normativo previsto dal r.d. n. 523 del 1904, in forza del quale, per la tutela e la preservazione dei corsi d'acqua e delle relative pertinenze, vengono imposti una serie di vincoli alle iniziative destinate ad interferire sul buon regime delle acque pubbliche.

In questa ottica, il citato testo unico detta una indicazione generale (art. 2) in virtù della quale «spetta esclusivamente all'autorità amministrativa provvedere sulle opere di qualunque natura e in generale sugli usi, atti o fatti, anche consuetudinari, che possono aver relazione col buon regime delle acque pubbliche, con la difesa e conservazione delle sponde, con l'esercizio della navigazione, con quello delle derivazioni legalmente stabilite, e con l'animazione dei molini ed opifici sopra le dette acque esistenti; e così pure sulle condizioni di regolarità dei ripari ed argini od altra opera qualunque fatta entro gli alvei e contro le sponde».

Per altro verso, al fine di realizzare tale obiettivo di massima, il regio decreto in esame dedica un capo apposito (il Capo VII) alla attività di «polizia delle acque pubbliche», imponendo specifici divieti o doveri di comportamento finalizzati alla prevenzione o eliminazione di situazioni di danno o anche di solo pericolo inerenti al deflusso delle acque.

Compiti, questi, di «polizia idraulica» che in esito al decentramento amministrativo risultano tra quelli riconducibili alle funzioni conferite alle Regioni (in uno al trasferimento della gestione inerente al demanio idrico), in ragione di quanto dettato dagli artt. 86 e 89 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), sia pure nel rispetto della legislazione vigente.

La Regione Liguria ha a suo tempo delegato dette funzioni di polizia idraulica alle Province e le ha poi recuperate in occasione del riordino delle funzioni imposto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), così come previsto dall'art. 5, comma 1, lettera a), della legge della Regione Liguria 10 aprile 2015, n. 15, recante «Disposizioni di riordino delle funzioni conferite alle province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)».

6.2.– Le norme interposte evocate dal ricorrente si collocano all'interno di detto quadro normativo di riferimento.

In particolare, secondo quanto previsto dall'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904, l'esecuzione di opere inerenti all'alveo dei corsi d'acqua, senza distinzioni di sorta quanto alle caratteristiche dell'intervento da eseguire e del soggetto, privato o pubblico, che deve realizzarle, presuppone la preventiva verifica della compatibilità idraulica della relativa iniziativa e dunque il rilascio del cosiddetto “nulla osta idraulico” da parte della competente autorità (in origine, il Prefetto territorialmente competente, tenuto a rendere il relativo «permesso»).

Fuori da tale previsione di massima, la specifica incidenza idraulica dell'iniziativa da realizzare viene in rilievo, nel citato testo unico, in primo luogo nel tipizzare (art. 96) una serie di «lavori ed atti» che, se realizzati sulle «acque pubbliche, loro alvei, sponde e difese», sono vietati in ogni caso perchè aprioristicamente ritenuti pericolosi rispetto all'obiettivo di tutela perseguito; in secondo luogo, nell'elencare altre «opere ed atti» (artt. 97 e 98) che possono essere realizzate solo se previamente autorizzate alla luce delle indicazioni prescrittive rese dalla competente autorità idraulica e rispetto alle quali, dunque, l'autorizzazione assume anche contenuto conformativo (lo «speciale permesso» e la «speciale autorizzazione», cui letteralmente fanno riferimento le due norme citate da ultimo, in origine di competenza prefettizia o del Ministero dei lavori pubblici, a seconda delle connotazioni dell'intervento).

6.3.– Ciò precisato, non sembra dubbio che le disposizioni desumibili dal testo unico evocato a supporto del ricorso debbano ritenersi riconducibili, attraverso una lettura diacronica del relativo dato normativo, all'attività di difesa del suolo così come definita, oggi, dall'art. 54, lettera u), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Testo normativo, quest'ultimo, che non a caso annovera (art. 56, comma 1, lettera i) lo svolgimento dei servizi di «polizia idraulica» tra le attività strumentali ad «assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla

desertificazione» (art. 53, comma 1), in linea di continuità con quanto previsto dagli abrogati artt. 1 e 10 della legge 18 maggio 1989, n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo); e che, per altro verso, integra (art. 115, commi 1 e 2) la disciplina dettata dal r.d. n. 523 del 1904, imponendo le autorizzazioni dallo stesso previste anche per gli interventi di gestione e trasformazione del «suolo e del soprassuolo» resi nelle aree di pertinenza dei corsi d'acqua (la fascia di almeno dieci metri dalla sponda dei fiumi, laghi, stagni e lagune), al fine di assicurare «il mantenimento o il ripristino della vegetazione spontanea nella fascia immediatamente adiacente i corpi idrici ».

La relativa disciplina, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, rientra, quindi, nella materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 77 del 2017, n. 83 del 2016, n. 109 del 2011, n. 341 del 2010 e n. 232 del 2009); con l'ulteriore conseguenza che «le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (sentenza n. 300 del 2013).

6.4.– Individuato l'ambito materiale cui ricondurre le disposizioni regionali in questione, va altresì sottolineato che le stesse sono caratterizzate dall'intento – reso esplicito dalla rubrica del censurato art. 15 della legge reg. Liguria n. 29 del 2017 – di procedere ad una semplificazione dell'azione amministrativa legata alla verifica di compatibilità idraulica degli interventi da realizzare all'interno degli alvei o sulle sponde dei corsi d'acqua ricompresi nei relativi ambiti territoriali; ciò, del resto, in linea di continuità con soluzioni, dal tenore analogo, che la stessa Regione ha in precedenza adottato in via regolamentare (in questi termini il regolamento della Regione Liguria 14 luglio 2011, n. 3, intitolato «Regolamento recante disposizioni in materia di tutela delle aree di pertinenza dei corsi d'acqua») e di indirizzo amministrativo (con la deliberazione della Giunta regionale della Regione Liguria 12 ottobre 2012, n. 1209, resa in esecuzione del citato regolamento).

6.4.1.– In questa cornice di riferimento, l'art. 15 della legge regionale censurata modula il procedimento di verifica della compatibilità idraulica degli interventi che riguardano alvei e sponde dei corsi d'acqua in termini diversi da quanto previsto dalla disciplina statale di riferimento.

Per l'esecuzione degli interventi tipizzati dal comma 1, viene prevista una mera comunicazione di inizio attività, a fronte della quale (comma 2), la Regione può disporre, entro trenta giorni, il diniego dell'intervento, ove ritenuto incompatibile con il regolare deflusso delle acque, risultando lo stesso altrimenti assentito.

Per altre ipotesi di intervento (indicate al comma 3), tutte connotate dal comune denominatore offerto dall'urgenza di intervenire, la disciplina regionale censurata consente di prescindere sia dall'autorizzazione imposta dall'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904, sia dalla comunicazione di inizio attività prevista dal comma 1, dovendo l'esecutore (comma 4) comunicare alla Regione solo l'accesso in alveo, entro le successive 24 ore, segnalando l'urgenza che lo ha motivato, nonché relazionare in ordine all'intervento realizzato negli alvei dei corpi idrici o loro sponde entro i successivi trenta giorni.

6.5.– Lo scrutinio di legittimità costituzionale porta ad una soluzione non identica per tutte le disposizioni censurate ricomprese nel citato art. 15 della legge regionale impugnata. Occorre, in particolare, distinguere le previsioni dei commi 1 e 2 dell'articolo in esame da quelle contenute nel successivo comma 3.

6.5.1.– Con riguardo alle ipotesi disciplinate dai primi due commi dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, è di tutta evidenza che, secondo quanto previsto dalla disciplina regionale censurata, la verifica inerente alla compatibilità idraulica assumerà le forme del provvedimento

espresso, diretto a manifestare all'esterno il ponderato bilanciamento dei delicati interessi in gioco, solo in caso di diniego dell'intervento; e ciò in evidente conflitto con l'art. 93, primo comma, del r.d. n. 523 del 1904, che impone sempre e comunque la preventiva ed espressa valutazione delle ragioni che portano ad assentire o negare la realizzazione dell'intervento.

Si riduce, in coerenza, il livello di protezione fissato dalla normativa statale in un ambito che non lascia spazi di intervento alle Regioni se non quelli diretti a garantire standard di tutela ambientale ancora più elevati, nel caso neppure adottati dalla Regione resistente (sentenza n. 124 del 2015).

6.5.2.– Non assume valenza dirimente verificare se la disciplina regionale censurata dia corpo ad un modulo procedimentale assimilabile al silenzio assenso di cui all'art. 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), come sembra desumersi dalla necessità di attendere il decorso dei trenta giorni dalla comunicazione prima di iniziare i lavori; o, piuttosto, se la stessa costituisca una ipotesi di liberalizzazione, in linea con quanto previsto dall'art. 19 della citata legge n. 241 del 1990, come porta a ritenere la natura dei poteri ascritti all'autorità idraulica, di mero controllo e inibizione rispetto all'iniziativa fatta oggetto di comunicazione.

Ogni ulteriore considerazione sul tema, infatti, risulta assorbita e superata dal principio in forza del quale non spetta comunque alle Regioni introdurre deroghe in peius agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale (sentenze n. 66 del 2018 e n. 189 del 2016).

6.5.3.– Né, inoltre, può ritenersi convincente l'interpretazione dell'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904 offerta dalla difesa della resistente, secondo la quale il nulla osta previsto da siffatta disposizione, letteralmente riferito alla esecuzione di «opere», per ciò solo risulti anche esclusivamente correlato alla realizzazione di nuovi volumi in alveo o sulle sponde; non sarebbe, dunque, riferibile agli interventi, di pulizia e manutenzione, presi in considerazione dal comma 1 dell'art. 15 impugnato.

L'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904 non può, infatti, essere letto disgiuntamente dalle indicazioni generali e di massima offerte dall'art. 2 dello stesso testo normativo, in forza del quale il controllo ascritto all'amministrazione competente a tutela delle acque pubbliche va esteso alle «opere di qualunque natura, e in generale sugli usi, atti o fatti, anche consuetudinari, che possono avere relazione con il buon regime delle acque pubbliche».

Non a caso, del resto, la disciplina statale, nel tipizzare gli atti che devono ritenersi radicalmente vietati, si riferisce genericamente a lavori, opere ma anche a fatti e semplici condotte che possono influire sul buon regime dei corsi d'acqua: il che, sul piano sistematico, entra in aperta contraddizione con l'interpretazione restrittiva dell'art. 93 suggerita dalla difesa della resistente.

6.5.4.– È appena il caso di precisare che ciò non equivale ad affermare che la previsione statale evocata dal ricorrente imponga, sempre e comunque, il rilascio del nulla osta idraulico: ben può ritenersi, infatti, che restino estranei alla relativa verifica preventiva interventi caratterizzati da una strutturale semplicità esecutiva, in quanto tali certamente inconsistenti nella loro effettiva incidenza idraulica.

Fuori da tali ipotesi, del tutto marginali, non può tuttavia che ribadirsi il principio, rivendicato dalla difesa dello Stato, in forza del quale ogni ulteriore iniziativa, comunque in grado di poter influire sul buon regime dei corsi d'acqua, deve ritenersi compresa nell'area coperta dal parametro statale evocato.

6.5.5.– Né vale sottolineare, come ha fatto la difesa della resistente con la memoria depositata, che la disposizione impugnata sarebbe estranea al vulnus prospettato, perché destinata a replicare il modulo procedimentale previsto dall'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990 con riguardo agli interventi di manutenzione ordinaria eseguiti da enti pubblici.

Anche a voler ritenere che la disposizione impugnata, limitatamente a siffatto segmento normativo, possa essere assimilata allo schema procedimentale previsto dalla citata norma statale, resta da ribadire che la previsione regionale riduce sensibilmente i tempi della possibile verifica demandata all'autorità idraulica nel confronto con l'indicazione di massima contenuta al comma 3 dell'art. 17-bis della legge statale, dando comunque corpo alla lesione prospettata dal Governo (sentenza n. 209 del 2014).

Da qui l'illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 29 del 2017.

7.– Ad una soluzione solo in parte diversa si deve pervenire in riferimento all'art. 15, comma 3.

7.1.– Le considerazioni svolte a sostegno dell'illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 15 possono certamente essere estese al successivo comma 3, nella parte in cui dispone che gli «interventi imprevisti e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione» sono sottratti al nulla osta imposto dall'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904; non rileva più, invece, il riferimento alla «comunicazione di inizio attività» che tale norma pure contiene, essendo stato travolto dalla riscontrata illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 15 in esame.

L'assoluta indeterminatezza del precetto ed in conseguenza l'inaccettabile ambiguità semantica della disposizione censurata, infatti, rendono concreto il rischio di un'elusione del principio imposto dalla norma nazionale, mettendo in discussione lo standard di protezione ambientale garantito dalla legislazione statale.

7.2.– La censura in esame è invece infondata avuto riguardo alle altre ipotesi di intervento definite di «somma urgenza» dal medesimo comma 3 dell'art. 15.

7.2.1.– In particolare, il riferimento letterale agli «eventi calamitosi per i quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza» consente di ritenere che il legislatore regionale ha inteso riferirsi agli eventi da fronteggiare con mezzi e poteri straordinari previsti dall'art. 2, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale di protezione civile), rispetto ai quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza con delibera del Consiglio dei ministri, resa ai sensi del successivo art. 5 della stessa legge. Disposizioni, queste, vigenti all'epoca di emanazione della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, oggi abrogate dall'art. 48, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della Protezione Civile) e sostituite, con contenuti pressoché identici, per quel che qui interessa, dagli artt. 7, lettera c), e 24 del decreto da ultimo citato.

Così intesa, la disposizione censurata non integra la violazione prospettata.

In siffatti casi, gli interventi da realizzare possono essere effettuati anche in deroga alle disposizioni vigenti, secondo le prescrizioni di volta in volta stabilite dalle ordinanze di protezione civile, nei limiti e con le modalità indicate dallo stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea, in ragione di quanto previsto dall'abrogato art. 5 della legge n. 225 del 1992 e attualmente dall'art. 25 del d.lgs. n. 1 del 2018.

La deroga alla disciplina statale evocata dal ricorrente trova la sua fonte, in effetti, in altre disposizioni statali semplicemente richiamate dalle norme impuginate, con conseguente infondatezza della questione in parte qua.

7.2.2.– Del pari, il comma 3 dell'impugnato art. 15 della legge regionale in esame non dà luogo al vulnus addotto dal ricorrente nella parte in cui non sottopone al nulla osta idraulico previsto dall'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904 gli interventi urgenti legati a «eventi potenzialmente in grado di contaminare un sito di cui all'articolo 242 del d.lgs. n. 152 del 2006 e successive modificazioni e integrazioni».

Anche in tal caso, infatti, la potenziale deroga alla verifica preventiva imposta dal parametro interposto risulta esclusivamente incanalata all'interno di un percorso amministrativo

dettagliatamente descritto dalla norma statale, pedissequamente richiamata da quella regionale impugnata.

Rimane, dunque, inalterato il sistema dei controlli legati alla incidenza idraulica degli interventi da rendere all'interno degli alvei e sulle sponde delle acque pubbliche, suscettibile di deroghe solo nei limiti di quanto previsto in modo uniforme sull'intero territorio nazionale dalla legislazione statale espressamente richiamata dalla norma censurata.

8.– La dichiarazione di illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 29 del 2019 nonché del comma 3 dello stesso articolo nella parte in cui si riferisce agli «interventi imprevisti e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione», va altresì estesa, in via consequenziale, anche ai restanti commi del medesimo articolo, privi di significato normativo se resi autonomi dalle disposizioni che li precedono.

Una tale conclusione non è ostacolata dalla parziale infondatezza delle censure prospettate in direzione del comma 3 dell'articolo impugnato.

Gli oneri di condotta e le sanzioni previste dai commi 4, 6 e 7 dell'articolo in esame e, parimenti, lo stesso compito demandato dal comma 5 alla Giunta regionale (per la definizione dei criteri e degli indirizzi attuativi strumentali alla procedura di semplificazione dettata dall'insieme delle disposizioni regionali censurate), devono ritenersi implicitamente riferiti alle sole previsioni, contenute nei commi precedenti, ritenute illegittime alla luce delle considerazioni svolte in precedenza.

Si tratta, infatti, di disposizioni all'evidenza incompatibili con gli ambiti procedimentali inerenti alle deroghe previste dal comma 3 dell'articolo censurato ritenute conformi a Costituzione e rimaste estranee al vizio di illegittimità costituzionale dedotto con il ricorso.

9.– Sono fondate le questioni riferite agli artt. 24, comma 2, e 35, comma 3, della medesima legge reg. Liguria n. 29 del 2017, relativi alla disciplina di alcuni aspetti dell'attività venatoria.

Anche queste censure sono prospettate lamentando la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.: in entrambi i casi, infatti vengono introdotte disposizioni in deroga alle previsioni contenute nella legge n. 157 del 1992, riducendo il livello minimo di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema garantito dalla legislazione statale.

10.– L'art. 24, comma 2, della legge regionale impugnata ha modificato l'art. 2 della legge della Regione Liguria 11 marzo 2014, n. 4 (Norme per il rilancio dell'agricoltura e della selvicoltura, per la salvaguardia del territorio rurale ed istituzione della banca regionale della terra).

In particolare, è stato aggiunto il comma 3-bis, in forza del quale la Regione, per l'attività di controllo faunistico, può avvalersi «oltreché dei soggetti individuati all'articolo 36, comma 2, lettera b) della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) e successive modificazioni e integrazioni, anche del concorso di coadiutori appositamente formati, in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge-quadro sulle aree protette) e successive modificazioni e integrazioni».

10.1.– Ad avviso del ricorrente, tale disposizione consente che il controllo faunistico venga esercitato con modalità e tramite personale differenti da quelli tassativamente previsti dalla norma statale di riferimento, nel caso individuata nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992.

Disposizione, questa, secondo la quale i piani di abbattimento autorizzati dalle Regioni, finalizzati al controllo delle specie di fauna selvatica, vanno «attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali», le quali ultime potranno «altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio [...]».

L'evocato parametro interposto, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, fissa una regola minima, non derogabile dalle Regioni, in materia di preservazione della fauna e, dunque, in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Di qui la violazione addotta, giacché la disposizione regionale impugnata avrebbe per un verso modificato il contenuto precettivo della norma interposta, abilitando all'attuazione dei piani di abbattimento anche coadiutori appositamente formati; per altro verso assegnato all'amministrazione regionale e non a quella provinciale la responsabilità per l'attuazione del controllo faunistico.

10.2.– Giova premettere che sia il ricorso (nell'intestazione del paragrafo destinato alla censura in esame, oltre che nelle conclusioni), sia la stessa deliberazione del Consiglio dei ministri in forza della quale è stata autorizzata l'impugnazione, fanno riferimento all'intero disposto dell'art. 24 della legge reg. Liguria n. 29 del 2017.

Il contenuto delle motivazioni di entrambi gli atti rende tuttavia evidente che l'oggetto specifico della questione attiene unicamente al comma 2 del citato articolo.

Il tenore della censura, inoltre, porta a ritenere che la stessa è diretta a contrastare la norma in questione con riferimento alla sola categoria dei «coadiutori appositamente formati, in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394», senza contestare il riferimento ai soggetti «individuati all'articolo 36, comma 2, lettera b), della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29».

10.3.– Al tema del controllo faunistico è dedicato l'art. 36 della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, al quale, anche sotto il versante dei soggetti abilitati alla partecipazione ai piani, sono state apportate modifiche dall'art. 93, comma 1, della legge della Regione Liguria 30 dicembre 2015, n. 29, recante «Prime disposizioni per la semplificazione e la crescita relative allo sviluppo economico, alla formazione e lavoro, al trasporto pubblico locale, alla materia ordinamentale, alla cultura, spettacolo, turismo, sanità, programmi regionali di intervento strategico (P.R.I.S.), edilizia, protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio (Collegato alla legge di stabilità 2016)».

Questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle modifiche in questione nella parte in cui, sostituendo il comma 2 del citato art. 36, veniva consentita, per quel che qui interessa, l'attuazione dei piani di abbattimento da parte di «cacciatori riuniti in squadre validamente costituite e di cacciatori in possesso della qualifica di coadiutore al controllo faunistico o di selecontrollore»; e ciò in ragione della tassatività dell'elenco contenuto nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, tale da non consentire «ai cacciatori di prendere parte all'abbattimento a meno che non siano proprietari o conduttori del fondo sul quale si attua il piano» (sentenza n. 139 del 2017).

10.4.– Con le disposizioni impugnate la Regione resistente è nuovamente intervenuta sul tema del controllo faunistico, stavolta, tuttavia, senza novellare l'apposita disciplina dettata all'interno della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, bensì aggiungendo il comma 3-bis all'art. 2 della legge reg. Liguria n. 4 del 2014. Legge, quest'ultima, diretta a «promuovere il rilancio delle attività agricole e selvicolturali, anche attraverso il recupero produttivo dei terreni abbandonati, incolti o insufficientemente coltivati e la salvaguardia del territorio» (art. 1, comma 1) e in particolare, per quel che qui interessa, a «sostenere gli sforzi delle aziende agricole e dei comuni volti alla preservazione delle coltivazioni e alla salvaguardia del territorio, tramite una più efficace azione di controllo delle specie selvatiche» (art. 1, comma 2, lettera f-bis).

In questa ottica, la norma impugnata ha previsto che la Regione, «[i]n vista di una più efficace tutela delle coltivazioni, nonché per rispondere con maggiore tempestività ed incisività alle richieste di intervento provenienti dai comuni, per le attività di controllo faunistico, può avvalersi, sull'intero territorio regionale anche del concorso di coadiutori appositamente formati, in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394».

10.5.– Siffatta ricostruzione sistematica porta dunque ad affermare che, nel territorio della Regione Liguria, il tema afferente all'individuazione dei soggetti legittimati a prendere parte ai piani di abbattimento funzionali al controllo della fauna selvatica risulta disciplinato non solo dalla norma a ciò espressamente deputata (il comma 2 dell'art. 36 della legge n. 29 del 1994), ma anche dalla disposizione oggetto del ricorso in esame.

Ne consegue che, combinando i due dati normativi in ragione della comune identità di oggetto, la relativa disciplina regionale di riferimento consente che ai piani di abbattimento venatori prendano parte i cacciatori proprietari o conduttori del fondo sul quale si attua il piano, ai sensi del comma 2, lettera c), dell'art. 36 della legge reg. Liguria n. 29 del 1994; le guardie volontarie cui si riferisce l'art. 36 comma 2, lettera b), della stessa legge regionale da ultimo citata (richiamato anche dalla disposizione censurata, ma estraneo all'impugnazione per quanto già detto); infine, i coadiutori appositamente formati in coerenza con i criteri di cui all'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, figure previste dal comma 3-bis dell'art. 2 della legge reg. Liguria n. 4 del 2014, introdotto dal censurato art. 24, comma 2, della legge reg. n. 29 del 2017.

10.6.– Ciò premesso, va ribadito che, secondo il costante orientamento della Corte, è da considerare tassativo l'elenco contenuto nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 con riguardo alle persone abilitate all'attività di realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica: una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente imposto dalla citata norma statale (oltre alla già citata sentenza n. 139 del 2017, si vedano anche, da ultimo, le sentenze n. 217 del 2018 e n. 174 del 2017).

Quest'ultima, infatti, non attiene alla caccia, materia ascritta alla competenza residuale delle regioni.

Disciplina, piuttosto, un'attività, l'abbattimento di fauna nociva, che è svolta non per fini venatori, ma per tutelare l'ecosistema, com'è confermato dal fatto che è presa in considerazione dalla norma statale solo come *extrema ratio*, dopo che i metodi ecologici non sono risultati efficaci.

Alla luce di quanto sopra, il riferimento «ai coadiutori appositamente formati, in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991 n. 394», contenuto nella disposizione censurata, amplia illegittimamente il novero dei soggetti legittimati a prendere parte ai piani di abbattimento, concretando l'addotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

10.7.– Né vale a superare tale conclusione l'espresso riferimento che la norma impugnata rende al dato normativo statale (per l'appunto, l'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991), in forza del quale risulta permesso ai cacciatori residenti di partecipare ai piani nelle aree naturali protette; dato questo, che, ad avviso della difesa della resistente, ancor di più dovrebbe legittimarne la partecipazione in ambiti territoriali non protetti.

Tale riferimento, come la Corte ha già avuto modo di chiarire, riguarda, infatti, «normative speciali, la cui estensione, in violazione della regola generale enunciata dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992, non compete certamente alla Regione» (sentenza n. 107 del 2014).

Né rileva, infine, che altre discipline regionali, non puntualmente impuginate innanzi alla Corte, abbiano un tenore analogo a quello proprio della disposizione della legge della Regione Liguria oggetto di scrutinio. L'inerzia, anche reiterata, del Governo non offre infatti alcun valido sussidio alla legittimità costituzionale delle norme impuginate con il ricorso in esame.

10.8.– La fondatezza della censura porta, dunque, alla dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 3-bis dell'art. 2 della legge reg. Liguria n. 4 del 2014, introdotto dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, nella parte in cui prevede che la Regione, per le attività di controllo faunistico, può avvalersi «anche del concorso di coadiutori appositamente formati in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e successive modificazioni e integrazioni».

Resta assorbita l'ulteriore censura prospettata con il ricorso in riferimento alla disposizione in esame.

11.– A una soluzione identica si perviene con riguardo alla questione avente a oggetto l'art. 35, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017.

11.1.– La disposizione impugnata ha novellato l'art. 47 della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, introducendo nell'impianto del citato articolo il comma 7-ter, in forza del quale è vietato il commercio di «fauna selvatica morta, fatta eccezione per quella proveniente da allevamenti o da abbattimenti venatori o di controllo autorizzati nel rispetto delle modalità previste dalla normativa sanitaria vigente, per sagre e manifestazioni a carattere gastronomico».

Ad avviso del ricorrente, la previsione impugnata si pone in conflitto con i divieti previsti dall'art. 21 della legge n. 157 del 1992, non derogabili dalle Regioni.

Anche con riferimento a tale disposizione si prospetta, dunque, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. per l'indebita invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale.

11.2.– Il ricorrente, per il vero, si limita ad evocare genericamente l'art. 21 della legge n. 157 del 1992, senza precisare a quale delle disposizioni contenute in siffatto articolo intende ancorare la censura.

Il precetto statale incompatibile con la norma regionale impugnata emerge, tuttavia, con evidenza dal contenuto oggettivo di tale ultima disposizione, la quale replica quello della prima, aggiungendo, però, ad essa le deroghe che danno luogo alla violazione lamentata dal Governo.

E ciò consente l'immediata individuazione del divieto, tra quelli elencati nel comma 1 dell'art. 21 della citata legge n. 157 del 1992, espressamente derogato dalla disposizione impugnata: segnatamente, quello previsto dalla lettera t) del citato comma 1.

11.3.– Si è già evidenziato che la materia della caccia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, tenute nondimeno a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema.

Tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra «il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale» e «l'interesse all'esercizio dell'attività venatoria» (sentenza n. 4 del 2000); conseguentemente, i livelli di tutela da questa fissati non sono derogabili in peius dalla legislazione regionale (ex plurimis, sentenze n. 174, n. 139 e n. 74 del 2017).

11.4.– L'art. 21, comma 1, lettera t), della legge n. 157 del 1992 consente la commercializzazione di fauna selvatica morta per sagre e manifestazioni solo se la stessa provenga da allevamenti.

Per il resto, in linea con altre disposizioni contenute nel medesimo comma 1 dell'art. 21, caratterizzate dalla stessa ratio (in tal senso le ipotesi di cui alle lettere bb, cc, ee), prevede il divieto assoluto della relativa attività: viene così anteposto l'interesse alla tutela del patrimonio faunistico, altrimenti compromesso dalle prospettive di lucro offerte dalla commercializzazione della fauna selvatica.

Un siffatto divieto costituisce un limite invalicabile per le iniziative legislative delle Regioni, pur in materie, come quella della caccia, ascritte alla loro competenza legislativa residuale.

E tale confine non superabile emerge ancora con più nettezza laddove si consideri che il legislatore statale ha dotato di peculiare pregnanza il precetto in questione, finendo per sanzionarne penalmente la relativa violazione (con l'arresto da due a sei mesi o l'ammenda da lire da euro 516 a euro 2.065 in ragione di quanto previsto dall'art. 30, comma 1, lettera l, della stessa legge n. 157 del 1992).

11.5.– La disposizione impugnata, consentendo la commercializzazione della fauna selvatica morta per sagre e manifestazioni anche nelle ipotesi in cui la stessa provenga da abbattimenti venatori o di

controllo, amplia le deroghe al divieto imposto dalla disciplina statale e riduce pertanto i livelli di tutela da questa fissati, determinando il vulnus lamentato dal governo ricorrente.

Di qui l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 7-ter, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, introdotto dall'art. 35, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, limitatamente alle parole «o da abbattimenti venatori o di controllo autorizzati nel rispetto delle modalità previste dalla normativa sanitaria vigente».

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2017, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, limitatamente alle parole «, e interventi imprevisti e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione»;

3) 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. 15, commi 4, 5, 6 e 7, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3-bis, della legge della Regione Liguria 11 marzo 2014, n. 4 (Norme per il rilancio dell'agricoltura e della selvicoltura, per la salvaguardia del territorio rurale ed istituzione della banca regionale della terra), introdotto dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, nella parte in cui prevede che la Regione, per le attività di controllo faunistico, può avvalersi «anche del concorso di coadiutori appositamente formati in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e successive modificazioni e integrazioni»;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 7-ter, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), introdotto dall'art. 35, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, limitatamente alle parole «o da abbattimenti venatori o di controllo autorizzati nel rispetto delle modalità previste dalla normativa sanitaria vigente»;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, nella parte in cui prevede che non sono soggetti a nulla osta idraulico «gli interventi in somma urgenza eseguiti in caso di eventi calamitosi per i quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza, di eventi potenzialmente in grado di contaminare un sito di cui all'art. 242 del d.lgs. n. 152/2006 e successive modificazioni e integrazioni», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 marzo 2019.

Sentenza: 20 febbraio 2019, n. 56

Materia: sicurezza; protezione civile; governo del territorio; coordinamento finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione; principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 1, commi 1072, 1079 e 1080 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)

Esito:

1- illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1080, 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), nella parte in cui non richiede l'intesa con la Conferenza unificata in relazione al decreto ministeriale da esso previsto;

2- cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1072, della legge n. 205 del 2017.

Estensore nota: Alessandro Zacchi

Sintesi:

La Regione Veneto ha impugnato la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), ritenendo i commi 1072, 1079 e 1080 dell'art. 1 in contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione e con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

In primo luogo, la ricorrente ha lamentato la violazione della normativa costituzionale da parte del comma 1072 dell'art. 1 della legge 205/2017.

Tale disposizione prevedeva, al momento della proposizione del ricorso da parte della Regione Veneto, il rifinanziamento del cosiddetto fondo investimenti istituito dall'art. 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), per settori di spesa riguardanti anche materie di competenza regionale (trasporti, infrastrutture, ambiente, riqualificazione urbana, sicurezza delle periferie, edilizia pubblica comprendente anche quella scolastica e sanitaria, ecc).

Il comma 140 stabiliva che il fondo fosse utilizzato con le modalità individuate da uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Per la Regione ricorrente, questo contemplerebbe una "chiamata in sussidiarietà" in materie di competenza regionale senza tuttavia prendere in considerazione le Regioni rispetto ai decreti governativi.

La Corte si è espressa nel merito dichiarando cessata la materia del contendere a seguito delle novità normative intervenute dopo la proposizione del ricorso.

I giudici costituzionali hanno infatti rilevato che, dopo la pronuncia di illegittimità costituzionale del comma 140 (richiamato dalla norma scrutinata) dell'art. 1 della legge 232/2016 (sentenza n. 74 del 2018), il legislatore nazionale è intervenuto modificando la disposizione in senso soddisfacente per la ricorrente.

La Corte ha inoltre precisato che al censurato comma 1072 non è mai stata data attuazione, né prima della sentenza n. 74/2018, né prima della modifica del comma 140 dell'art. 1 della legge 232/2016.

In secondo luogo, la Regione ricorrente ha promosso questione di legittimità costituzionale anche con riferimento ai commi 1079 e 1080 dell'art. 1 della legge 205/2017.

Nello specifico, il comma 1079 stabiliva l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del «Fondo per la progettazione degli enti locali, destinato al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche».

Il successivo comma, invece, individuava nel decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti lo strumento per determinare i criteri e le modalità di accesso, selezione e cofinanziamento dei progetti, nonché le modalità di recupero delle risorse in caso di mancato rispetto dei termini di cui ai commi 1082 e 1083.

Le due disposizioni risulterebbero in contrasto con il principio di leale collaborazione e con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost. perché istituirebbero un «fondo statale a destinazione vincolata in un ambito materiale dove si realizza una concorrenza di competenze», senza prevedere «alcuna forma di concertazione con le Regioni ai fini dell'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti diretto a determinare i criteri di accesso al fondo stesso».

Un fondo a destinazione vincolata, secondo la Regione Veneto, sarebbero legittimo soltanto dopo il raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza unificata.

La Corte Costituzionale, tuttavia, nel definire con esattezza il thema decidendum, ha rilevato come in realtà la ricorrente non contesti l'istituzione del fondo per la progettazione degli enti locali (comma 1079), ma soltanto la mancata partecipazione degli enti territoriali nell'adozione del decreto ministeriale attuativo (comma 1080).

I giudici, una volta definito lo specifico oggetto della decisione, hanno ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 1080 dell'art. 1 della legge 205/2017 per le ragioni di seguito esposte.

Considerato che i lavori edilizi previsti dai due commi censurati hanno come obiettivo quello di adeguare gli edifici e le strutture pubbliche alle norme tecniche di sicurezza delle costruzioni e degli impianti in essi presenti, i giudici costituzionali hanno ricondotto il fondo citato in precedenza alle materie del «governo del territorio», della «protezione civile» e della «sicurezza».

Riguardando il comma 1080 la tutela dell'incolumità pubblica e rientrando questa all'interno della «sicurezza», la Corte ha evidenziato come la disposizione in esame indubbiamente interessi lo Stato (art. 117, comma 2, lett. h).

La disciplina del comma 1080 interseca però anche le materie concorrenti del «governo del territorio» e della «protezione civile»: la Corte ha più volte avuto modo di chiarire che le norme tecniche sulle costruzioni, finalizzate a tutelare la pubblica incolumità (soprattutto le norme antisismiche), rientrano all'interno di queste materie.

I giudici hanno dunque accolto il ricorso riconoscendo la coesistenza di competenze tra Stato e Regioni: la mancanza di partecipazione a livello regionale nell'adozione del decreto ministeriale di cui al comma 1080 integra un vizio insito all'interno di tale disposizione.

Le stesse vicende attuative della norma impugnata hanno anticipato tale conclusione, in quanto lo schema di decreto attuativo è stato sottoposto alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, che ha sancito l'intesa l'8 marzo 2018. Il decreto è stato poi emanato, ma mai pubblicato.

Il 20 dicembre 2018 è stata raggiunta una nuova intesa sulla base di un nuovo schema di decreto ministeriale modificativo di quello mai entrato in vigore.

La Corte ha concluso dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 1080, della legge 205/2017 nella parte in cui non prevede l'intesa con la Conferenza unificata in relazione al decreto ministeriale da esso previsto.

Bilancio e contabilità pubblica - Rifinanziamento e criteri di utilizzo del Fondo per finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese in determinati settori di spesa - Istituzione del Fondo per la progettazione degli enti locali - Definizione con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti dei criteri e modalità di accesso, selezione e cofinanziamento dei progetti, nonché modalità di recupero delle risorse in caso di mancato rispetto dei termini. - Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, commi 1072 e 1080. - (T-190056) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.13 del 27-3-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1072, 1079 e 1080, 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), promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 27 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 6 marzo 2018, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto censura diverse disposizioni della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), fra le quali i commi 1072, 1079 e 1080 dell'art. 1.

2.– Resta riservata a separate decisioni la definizione delle altre questioni sollevate dalla Regione Veneto con il ricorso di cui in epigrafe.

3.– Il comma 1072 rfinanzia il cosiddetto fondo investimenti, istituito dall'art. 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019). In particolare, il comma 1072, nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, stabiliva quanto segue: «Il fondo da ripartire di cui all'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è rfinanziato per 800 milioni di euro per l'anno 2018, per 1.615 milioni di euro per l'anno 2019, per 2.180 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, per 2.480 milioni di euro per l'anno 2024 e per 2.500 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2033. Le predette risorse sono ripartite nei settori di spesa relativi a:

a) trasporti e viabilità;

b) mobilità sostenibile e sicurezza stradale;

- c) infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione;
- d) ricerca;
- e) difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche;
- f) edilizia pubblica, compresa quella scolastica e sanitaria;
- g) attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni;
- h) digitalizzazione delle amministrazioni statali;
- i) prevenzione del rischio sismico;
- l) investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie;
- m) potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso;
- n) eliminazione delle barriere architettoniche. Restano fermi i criteri di utilizzo del fondo di cui al secondo, terzo e quarto periodo del citato comma 140.

I decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di riparto del fondo di cui al primo periodo sono da adottare, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

La disposizione impugnata rinviava, dunque, al citato art. 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016 per quel che riguarda i criteri di utilizzo del fondo.

Al momento del ricorso, il comma 140, dopo il primo periodo, stabiliva quanto segue: «L'utilizzo del fondo di cui al primo periodo è disposto con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, in relazione ai programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato.

Gli schemi dei decreti sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia, le quali esprimono il proprio parere entro trenta giorni dalla data dell'assegnazione; decorso tale termine, i decreti possono essere adottati anche in mancanza del predetto parere.

Con i medesimi decreti sono individuati gli interventi da finanziare e i relativi importi, indicando, ove necessario, le modalità di utilizzo dei contributi ».

La ricorrente ritiene che il comma 1072 violi il principio di leale collaborazione e gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, in quanto contemplerebbe una "chiamata in sussidiarietà" in materie di competenza regionale, senza prevedere alcun coinvolgimento delle regioni nell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri relativi all'utilizzo del fondo in questione.

3.1.– In relazione all'impugnazione del comma 1072 in esame, va dichiarata la cessazione della materia del contendere, a seguito delle novità normative intervenute dopo la proposizione del ricorso, come del resto prospettato dalla stessa ricorrente nella memoria depositata in vista dell'udienza.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la modifica normativa della norma oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale intervenuta in pendenza di giudizio determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e occorre che le norme impugnate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore» (sentenza n. 238 del

2018; nello stesso senso, ex multis, sentenze n. 185, n. 171 e n. 44 del 2018). Nel caso di specie, sussistono entrambe queste condizioni.

Come visto, il vizio di legittimità costituzionale del comma 1072 consisterebbe nel rinviare all'art. 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016, per quel che riguarda i criteri di utilizzo del fondo investimenti, dal momento che il comma 140, nel testo vigente al momento del ricorso, non contemplava alcun coinvolgimento delle regioni nei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri concernenti l'utilizzo del fondo.

Il comma 140, dopo essere stato impugnato dalla Regione Veneto, è stato dichiarato illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 74 del 2018 (successiva alla proposizione del ricorso qui in esame), «nella parte in cui non prevede un'intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale».

Dunque, il comma 140, pochi mesi dopo l'entrata in vigore della norma impugnata (che ad esso fa rinvio), è stato modificato dalla suddetta pronuncia di questa Corte in senso satisfattivo, con l'inserimento della previsione dell'intesa con gli enti territoriali.

In seguito il legislatore (con l'art. 13, comma 01, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108) ha stabilito che dopo l'ultimo periodo dello stesso comma 140 sono aggiunti i seguenti: «Fermo restando che i decreti di cui al periodo precedente, nella parte in cui individuano interventi rientranti nelle materie di competenza regionale o delle province autonome, e limitatamente agli stessi, sono adottati previa intesa con gli enti territoriali interessati, ovvero in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, per gli interventi rientranti nelle suddette materie individuati con i decreti adottati anteriormente alla data del 18 aprile 2018 l'intesa può essere raggiunta anche successivamente all'adozione degli stessi decreti.

Restano in ogni caso fermi i procedimenti di spesa in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto nei termini indicati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 13 aprile 2018».

Nel contempo, col comma 1 dell'art. 13 del d.l. n. 91 del 2018, come sostituito dalla legge di conversione n. 108 del 2018, è stato modificato il comma 1072 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, tra l'altro, per quanto rileva in questa sede, sopprimendo al penultimo periodo le parole «secondo, terzo e quarto periodo del»: in tal modo si è consentita l'applicabilità degli ulteriori periodi aggiunti al comma 140 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 ad opera dello stesso art. 13 del d.l. n. 91 del 2018, come convertito.

Il censurato comma 1072 non ha avuto attuazione, né prima della pubblicazione della sentenza n. 74 del 2018, né prima della modifica del comma 140, giacché è stato attuato solo con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 novembre 2018 (Ripartizione delle risorse del Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese di cui all'articolo 1, comma 1072, della legge 27 dicembre 2017, n. 205), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28, serie generale, del 2 febbraio 2019.

Ne consegue che sussistono i presupposti della cessazione della materia del contendere con riferimento al motivo di ricorso che lo riguarda.

4.– La Regione Veneto censura anche i commi 1079 e 1080 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017.

Il comma 1079, al primo periodo, dispone che «nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito il Fondo per la progettazione degli enti locali, destinato al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche, con una dotazione di 30.000.000 di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2030». Il comma 1080 stabilisce a sua volta quanto segue: «I criteri e le modalità di accesso, selezione e cofinanziamento dei progetti, nonché le modalità di recupero delle risorse in caso di mancato rispetto dei termini

indicati ai commi 1082 e 1083, sono definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

I progetti ammessi a cofinanziamento devono essere previsti nella programmazione delle amministrazioni proponenti. Possono essere finanziati anche i costi connessi alla redazione dei bandi di gara, alla definizione degli schemi di contratto e alla valutazione della sostenibilità finanziaria dei progetti».

Secondo la Regione Veneto, le due disposizioni si porrebbero in contrasto con il principio di leale collaborazione e con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., perché istituirebbero un «fondo statale a destinazione vincolata in un ambito materiale dove si realizza una concorrenza di competenze», senza prevedere «alcuna forma di concertazione con le Regioni ai fini dell'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti diretto a determinare i criteri di accesso al fondo stesso». Secondo la ricorrente, solo la previsione di un'intesa in sede di Conferenza unificata potrebbe rendere legittimo un fondo a destinazione vincolata.

4.1.– In relazione ai commi 1079 e 1080, occorre in primo luogo definire l'esatto thema decidendum. La ricorrente non contesta infatti l'istituzione del fondo per la progettazione degli enti locali, contenuta dal comma 1079, ma solo il mancato coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione del decreto ministeriale attuativo previsto dal comma 1080. Il ricorso è dunque in realtà rivolto solo contro quest'ultima disposizione.

4.2.– L'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa statale con riferimento al motivo avente a oggetto la violazione dell'art. 118 Cost. presenta profili di oscurità (l'Avvocatura richiama la giurisprudenza sulla "ridondanza", che non è tuttavia pertinente in una questione nella quale tutti i parametri invocati attengono alle competenze regionali; inoltre, viene fatto riferimento al «quinto paragrafo del ricorso», che riguarda altre norme impugnate) e risulta comunque non fondata.

La Regione contesta il mancato coinvolgimento delle regioni nella gestione di un fondo settoriale, invocando congiuntamente le norme relative all'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria regionale e il principio di leale collaborazione.

Dalla motivazione complessiva della censura, comprendente la citazione di alcune decisioni della Corte, emergono in modo sufficientemente chiaro le ragioni per le quali l'istituzione e la previsione della gestione unilaterale di un fondo settoriale comprimerebbero tutte e tre le forme di autonomia regionale.

4.3.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale del comma 1080 è fondata.

La Regione contesta la disposizione in quanto non prevede alcun coinvolgimento regionale nell'adozione del decreto ministeriale diretto a definire i criteri di utilizzo di un fondo statale a destinazione vincolata, istituito «in un ambito materiale dove si realizza una concorrenza di competenze» statali e regionali.

La difesa statale replica che il fondo riguarda la materia «sicurezza di edifici e strutture pubbliche» degli enti locali, per cui la norma impugnata rientrerebbe nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h) («ordine pubblico e sicurezza»).

L'assunto dell'Avvocatura non è condivisibile.

Il Fondo per la progettazione degli enti locali è «destinato al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche» (comma 1079).

Mentre nel sistema vigente prima della riforma costituzionale del 2001, i lavori pubblici rappresentavano una materia di competenza concorrente («lavori pubblici di interesse regionale»), nel quadro costituzionale attuale essi «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono» e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali (sentenza numero 303 del 2003)» (sentenza n. 401 del 2007; nello stesso senso sentenze n. 137 del 2018, n. 45 del 2010, n. 256 del 2007 e n. 303 del 2003).

Gli interventi relativi alle opere previste nei commi 1079 e 1080 riguardano la «messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche» e si traducono in lavori edilizi diretti ad adeguare gli edifici e le strutture pubbliche alle norme tecniche di sicurezza delle costruzioni e degli impianti in esse presenti.

Combinando dunque il criterio oggettivo (natura delle opere) e quello teleologico (loro funzione), da utilizzare per la collocazione “materiale” delle norme, si deve ritenere che il fondo in questione vada ricondotto alle materie concorrenti del «governo del territorio» e della «protezione civile» e alla materia esclusiva statale della «sicurezza».

È dunque corretto applicare, con riferimento alla sua disciplina, l’istituto della concorrenza di competenze, non potendo ritenersi prevalente l’attinenza alla materia della sicurezza, come affermato dalla difesa statale.

Se è vero infatti che la tesi della resistente trova un riferimento nella citata sentenza n. 21 del 2010 (come del resto nelle successive sentenze n. 77 del 2013 e n. 183 del 2012), secondo cui la competenza statale sulla «sicurezza» comprende la tutela dell’incolumità delle persone (anche a prescindere dalla funzione di prevenzione dei reati), si deve riconoscere che la disciplina del comma 1080 interseca in modo rilevante, oltre alla materia esclusiva statale della sicurezza, anche le materie concorrenti del governo del territorio e della protezione civile.

E d’altro canto in numerose occasioni questa Corte ha affermato che le norme tecniche sulle costruzioni, aventi il fine di tutelare l’incolumità pubblica (in particolare, quelle antisismiche), rientrano nella «protezione civile» e nel «governo del territorio» (sentenze n. 68 del 2018, n. 232 e n. 60 del 2017, n. 272 del 2016, n. 189 del 2015 e n. 101 del 2013).

In presenza dunque di concorrenza di competenze, è fondata la richiesta della ricorrente di un coinvolgimento regionale, tramite intesa, nell’adozione del decreto ministeriale previsto dal comma 1080 (ex multis, sentenze n. 185, n. 87 e n. 78 del 2018, n. 168 del 2008).

In particolare, essendo il fondo destinato alla progettazione delle opere pubbliche degli enti locali, è corretto che, come prospetta la ricorrente, lo strumento idoneo a eliminare il vizio del comma 1080 consista nell’intesa in sede di Conferenza unificata.

Le vicende attuative della norma impugnata, del resto, hanno anticipato, in concreto, questa conclusione.

Anche in mancanza, nel comma 1080, della previsione di un raccordo con gli enti territoriali, lo schema di decreto attuativo da esso previsto è stato sottoposto alla Conferenza Stato-città e autonomie locali, che ha sancito l’intesa l’8 marzo 2018. Il decreto è stato poi emanato (decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 13 marzo 2018, n. 99) ma non è mai stato pubblicato.

In seguito, è stato redatto un altro schema di decreto ministeriale, modificativo di quello mai entrato in vigore. Il nuovo schema è stato sottoposto alla Conferenza unificata, che ha sancito l’intesa nella seduta del 20 dicembre 2018.

In conclusione, l’art. 1, comma 1080, della legge n. 205 del 2017 va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non richiede l’intesa con la Conferenza unificata in relazione al decreto ministeriale da esso previsto.

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. 1, comma 1080, 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), nella parte in cui non richiede l’intesa con la Conferenza unificata in relazione al decreto ministeriale da esso previsto;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1072, della legge n. 205 del 2017, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2019.

Sentenza: 23 gennaio 2019, n. 57

Materia: coordinamento della finanza pubblica e autonomia finanziaria

Parametri invocati: artt. 3,5, 11,97, 117, 119, 136 Cost. ; artt. 175 e 176 TFUE, 6 E 13 Convenzione Edu ratificata con legge 4 agosto 1955 n. 848; decisione della Commissione europea 28 agosto 2014, C(6163) (quali norme interposte)

Giudizio: Conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrente: Regione Umbria

Oggetto: silenzio dell’Agenzia per la coesione territoriale, del Ministero dell’economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l’Unione europea (IGRUE), e del Dipartimento per le politiche di coesione, sulla nota della Regione Umbria 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, promosso dalla Regione Umbria, con ricorso notificato il 28 aprile-3 maggio 2017, depositato in cancelleria il 5 maggio 2017, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell’anno 2017.

Esito: non spettanza allo Stato, e per esso all’Agenzia per la coesione territoriale, al Ministero dell’economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l’Unione europea (IGRUE), e al Dipartimento per le politiche di coesione, del potere di serbare il silenzio sulla nota della Regione Umbria del 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017.

Estensore nota: Elvira Salemme

Sintesi:

La Regione Umbria ha proposto conflitto di attribuzione tra enti per far dichiarare che «non spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno, all’Agenzia per la Coesione Territoriale, al Dipartimento per le politiche di coesione e al Ministero dell’Economia e delle Finanze, serbare il silenzio e conseguentemente non accogliere» le richieste di cui alla “istanza” contenuta nella nota 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, per l’esecuzione della sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2017.

La nota ha ad oggetto «Programma Parallelo della Regione Umbria - Sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2017 (GU n. 4 del 25.1.2017). Azioni conseguenti».

Con essa viene rappresentato che, a seguito della sentenza, era venuta meno «la riprogrammazione delle risorse nazionali (Fondo di rotazione per il cofinanziamento nazionale della programmazione europea, L. 183/1987), già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione (Programma Parallelo al POR-FESR 2007-2013) non ancora impegnate alla data del 1/1/2015» e che pertanto alla ricorrente spettava l’intera somma già assegnata con decreto del Ministero dell’economia e delle finanze 22 dicembre 2014, n. 98884/2014, per l’attuazione del «Programma Parallelo», senza la decurtazione di euro 18.148.556,00, somma di cui pertanto si chiedeva il «ripristino finanziario».

La Regione Umbria ritiene il silenzio dello Stato illegittimo per «Violazione degli artt. 3, 5, 11, 97, 117 [primo e terzo comma], 118, 119 [primo, secondo, terzo e quinto comma] e 136 Cost., anche in riferimento agli artt. 175 e 176 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), alla decisione della Commissione europea 28 agosto 2014, C(6163), all’accordo Stato Regioni 3 novembre 2011, nonché agli artt. 6 e 13 della Convenzione EDU.

Violazione del principio di leale collaborazione. Violazione del principio del legittimo affidamento, anche in relazione all'art. 4 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76».

Preliminarmente la Corte costituzionale rileva l'ammissibilità del conflitto solo nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, quale unico soggetto legittimato a rappresentare lo Stato nei giudizi per conflitto di attribuzione proposti dalle Regioni o dalle Province autonome.

Il conflitto verte sul silenzio serbato dai soggetti a cui era indirizzata la nota del 13 febbraio 2017:

Agenzia per la coesione territoriale, Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), e Dipartimento per le politiche di coesione.

Sotto il profilo oggettivo, la Corte ha affermato l'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra enti che riguardi condotte omissive, laddove queste ultime siano realmente idonee a produrre un'immediata violazione o menomazione di attribuzioni costituzionali (*ex multis*, sentenze n. 230 del 2017, n. 276 del 2007 e n. 187 del 1984; nello stesso senso, sentenza n. 111 del 1976).

Nel merito, la Corte ritiene abbia priorità logico-giuridica la censura relativa all'art. 136 della Costituzione, per violazione del giudicato costituzionale della sentenza n. 13 del 2017.

Con detta sentenza era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9-sexies, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali.

Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, con specifico riferimento alla Regione Umbria.

La norma aveva previsto: «All'articolo 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)], le parole: «alla data del 30 settembre 2014» sono sostituite dalle seguenti: «alla data di entrata in vigore della presente legge».

L'art. 1, comma 122, nel testo originario, a sua volta, aveva stabilito: «Al finanziamento degli incentivi di cui ai commi 118 e 121 si provvede, quanto a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e a 500 milioni di euro per l'anno 2018, a valere sulla corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, già destinate agli interventi del Piano di azione coesione, ai sensi dell'articolo 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, che, dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, risultano non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014».

La Corte aveva ritenuto fondata la censura con riguardo alla violazione del principio di ragionevolezza, in particolare quanto alla tempistica delineata dalla disposizione impugnata, che ha di fatto reso impossibile alla Regione di evitare la perdita del finanziamento mediante l'impegno delle risorse stesse, assegnate per il suo programma parallelo, ai sensi del citato art. 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)», essendo intervenuta l'adesione al PAC della Regione Umbria solo il 22 dicembre 2014, mentre il termine per l'impegno veniva fissato al vicinissimo 1° gennaio 2015.

La Corte premette che il giudicato costituzionale e la relativa violazione dell'art. 136 Cost. rilevano anche in sede di conflitto di attribuzione tra enti.

Peraltro, la Consulta ha dichiarato fondato il conflitto di attribuzione tra enti anche quando il fondamento legislativo dell'atto impugnato sia venuto meno a seguito di pronuncia di illegittimità costituzionale (sentenza n. 103 del 2016).

Quanto all'efficacia preclusiva del giudicato, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che essa opera nei confronti del legislatore e «riguarda ogni disposizione che intenda “mantenere in piedi o ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale” (sentenza n. 72 del 2013), ovvero che “ripristinare o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale” (sentenza n. 350

del 2010)» (sentenza n. 5 del 2017). Ha altresì precisato che il giudicato costituzionale è «violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una “mera riproduzione” (sentenze n. 73 del 2013 e n. 245 del 2012) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche se la nuova disciplina mira a “perseguire e raggiungere, ‘anche se indirettamente’, esiti corrispondenti” (sentenze n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966)» (sentenza n. 5 del 2017).

Tanto ritiene invero si sia verificato nel caso in esame, atteso che la dichiarazione di illegittimità costituzionale contenuta nella sentenza n. 13 del 2017 ha fatto venir meno il fondamento legislativo del silenzio serbato dallo Stato.

Difatti, la riconosciuta incostituzionalità del termine del 1° gennaio 2015, entro cui avrebbe dovuto essere effettuato l’impegno dei fondi relativi agli interventi previsti dal programma parallelo della Regione Umbria, comporta il venir meno delle condizioni che giustificano l’automatico incameramento delle risorse da parte dello Stato, a seguito appunto della mancanza di tale adempimento.

Alla luce di quanto esposto, la Corte ritiene che il silenzio serbato dall’Amministrazione statale sulla domanda di restituzione di tali risorse, ripristinando di fatto l’efficacia della norma censurata, sia privo di giustificazione e quindi illegittimo per violazione del giudicato costituzionale ai sensi dell’art. 136 Cost.

Inoltre, considera fondata la questione anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, desumibile dal combinato disposto degli artt. 5 e 117 Cost., in quanto la complessità della materia in oggetto non può prescindere da un reciproco e costante impegno per un fattivo dialogo. Tutto ciò ridonda, sul piano sostanziale, anche sulla potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e sull’autonomia finanziaria della Regione Umbria, così violando gli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost.

In conclusione, evidenzia che il comportamento omissivo dello Stato e la mancata ridefinizione dei rapporti finanziari in questione si sono tradotti in una riduzione delle disponibilità finanziarie della Regione Umbria e quindi in un danno per le sue finanze.

Precisa inoltre la Corte che l’esame dell’ulteriore profilo, relativo all’immediato ripristino dell’importo di euro 18.148.556,00, richiede l’adeguamento del quadro normativo, anche alla luce della situazione di fatto venutasi a creare a seguito della sentenza n. 13 del 2017.

Con riferimento alla Regione, osserva che: *“se è vero che il mancato impegno non le è più addebitabile, è anche vero che comunque tale adempimento rimane condizione ineliminabile dell’assegnazione del finanziamento, cosicché non può prescindere da una nuova disciplina che, nel confermare la partecipazione della Regione Umbria ai programmi paralleli, con la conseguente assegnazione delle disponibilità finanziarie, fissi nuovi termini per i relativi atti di impegno.*

Quanto allo Stato, è da presumere che le somme incamerate siano state destinate a copertura di altri interventi, ai sensi del citato art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, con la conseguenza che occorre assicurare con le modalità di legge adeguate disponibilità finanziarie nel Fondo di rotazione, ed eventualmente integrarle per garantire il finanziamento del programma parallelo della Regione Umbria, nella misura originariamente stabilita”.

In definitiva, la Consulta rileva la necessità di disegnare *ex novo* il quadro normativo, procedere quindi alla sua concreta attuazione ed effettuare le dovute verifiche circa il concorso di tutte le condizioni di legge.

La soluzione così delineata non costituisce, peraltro, l’unica strada perseguibile per soddisfare le giuste pretese regionali.

Ne deriva che la sentenza n. 13 del 2017 ha efficacia di certezza in ordine all’*an debeatur* e rimangono da porre in essere i rispettivi adempimenti, salva la possibilità di un accordo transattivo.

Per questi motivi, la Corte dichiara che non spettava allo Stato, e per esso all’Agenzia per la coesione territoriale, al Ministero dell’economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l’Unione europea (IGRUE), e al Dipartimento per le politiche di coesione, serbare il silenzio sulla nota della Regione Umbria 13 febbraio 2017, prot.

n. 33358-2017, omettendo così di avviare e concludere in tempi ragionevoli, e in accordo con la controparte, il procedimento mirante a quantificare le spettanze regionali e le modalità della loro soddisfazione.

Bilancio e contabilità pubblica - "Programma parallelo" della Regione Umbria per il perseguimento delle finalità previste nel Piano di azione coesione [PAC] per la revisione strategica dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013 - Nota della Regione Umbria del 13 febbraio 2017 recante l'istanza all'immediato ripristino delle disponibilità economiche finanziarie per il suddetto Programma in esecuzione della sentenza n. 13 del 2017 della Corte costituzionale. - Silenzio dell'Agenzia per la coesione territoriale, del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), e del Dipartimento per le politiche di coesione, sulla nota della Regione Umbria 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017. - (T-190057) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.13 del 27-3-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del silenzio dell'Agenzia per la coesione territoriale, del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), e del Dipartimento per le politiche di coesione, sulla nota della Regione Umbria 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, promosso dalla Regione Umbria, con ricorso notificato il 28 aprile-3 maggio 2017, depositato in cancelleria il 5 maggio 2017, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 gennaio 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Umbria e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.- La Regione Umbria ha proposto conflitto di attribuzione tra enti per far dichiarare che «non spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno, all'Agenzia per la Coesione Territoriale, al Dipartimento per le politiche di coesione e al Ministero dell'Economia e delle Finanze, serbare il silenzio e conseguentemente non accogliere» le richieste di cui alla «istanza» contenuta nella nota 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, per l'esecuzione della sentenza di questa Corte n. 13 del 2017.

2.- La nota ha ad oggetto «Programma Parallelo della Regione Umbria - Sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2017 (GU n. 4 del 25.1.2017).

Azioni conseguenti». Con essa viene rappresentato che, a seguito della sentenza, era venuta meno «la riprogrammazione delle risorse nazionali (Fondo di rotazione per il cofinanziamento nazionale della programmazione europea, L. 183/1987), già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione (Programma Parallelo al POR-FESR 2007-2013) non ancora impegnate alla data

del 1/1/2015» e che pertanto alla Regione Umbria spettava l'intera somma già assegnata con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 22 dicembre 2014, n. 98884/2014, per l'attuazione del «Programma Parallelo», senza la decurtazione di euro 18.148.556,00, somma di cui pertanto si chiedeva il «ripristino finanziario».

3.– Il silenzio dello Stato è ad avviso della Regione illegittimo per «Violazione degli artt. 3, 5, 11, 97, 117 [primo e terzo comma], 118, 119 [primo, secondo, terzo e quinto comma] e 136 Cost., anche in riferimento agli artt. 175 e 176 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), alla decisione della Commissione europea 28 agosto 2014, C(6163), all'accordo Stato – Regioni 3 novembre 2011, nonché agli artt. 6 e 13 della Convenzione EDU. Violazione del principio di leale collaborazione. Violazione del principio del legittimo affidamento, anche in relazione all'art. 4 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76».

4.– Sotto il profilo soggettivo, il conflitto è ammissibile solo nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, questi è l'unico legittimato a rappresentare lo Stato nei giudizi per conflitto di attribuzione proposti dalle Regioni o dalle Province autonome (ex plurimis, sentenza n. 198 del 2017).

Il conflitto verte sul silenzio serbato dai soggetti a cui era indirizzata la nota del 13 febbraio 2017: Agenzia per la coesione territoriale, Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), e Dipartimento per le politiche di coesione.

5.– Sotto il profilo oggettivo, la giurisprudenza costituzionale ha affermato l'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra enti che riguardi condotte omissive, laddove queste ultime siano realmente idonee a produrre un'immediata violazione o menomazione di attribuzioni costituzionali (ex multis, sentenze n. 230 del 2017, n. 276 del 2007 e n. 187 del 1984; nello stesso senso, sentenza n. 111 del 1976).

6.– La difesa dello Stato ha sollevato eccezione di inammissibilità del conflitto, per la pendenza di un giudizio dinanzi all'autorità giurisdizionale avente ad oggetto lo stesso silenzio dell'Amministrazione.

6.1.– L'eccezione è infondata: secondo questa Corte ciò non comporta l'inammissibilità del conflitto, ove sussista il tono costituzionale (sentenza n. 260 del 2016); e tale circostanza – a prescindere dalla natura dell'atto necessario a soddisfare le pretese regionali e della competenza al riguardo del giudice comune – ricorre nella specie, venendo in questione una presunta lesione delle competenze regionali.

7.– Nel merito le censure sono fondate nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

8.– Ha priorità logico-giuridica la censura relativa all'art. 136 della Costituzione, per violazione del giudicato costituzionale della sentenza n. 13 del 2017.

9.– Con la sentenza citata è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9-sexies, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, con specifico riferimento alla Regione Umbria.

9.1.– La norma prevedeva: «All’articolo 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)], le parole: «alla data del 30 settembre 2014» sono sostituite dalle seguenti: «alla data di entrata in vigore della presente legge».

L’art. 1, comma 122, nel testo originario, a sua volta, stabiliva: «Al finanziamento degli incentivi di cui ai commi 118 e 121 si provvede, quanto a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e a 500 milioni di euro per l’anno 2018, a valere sulla corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all’articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, già destinate agli interventi del Piano di azione coesione, ai sensi dell’articolo 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, che, dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell’economia e delle finanze, risultano non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014».

9.2.– In particolare, si legge nella sentenza che la vicenda normativa «evidenzia la fondatezza della censura prospettata con riguardo alla violazione del principio di ragionevolezza».

Tale irragionevolezza è stata riscontrata in particolare quanto alla tempistica delineata dalla disposizione impugnata, che ha di fatto reso impossibile alla Regione di evitare la perdita del finanziamento mediante l’impegno delle risorse stesse, assegnate per il suo programma parallelo, ai sensi del citato art. 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)», essendo intervenuta l’adesione al PAC della Regione Umbria solo il 22 dicembre 2014, mentre il termine per l’impegno veniva fissato al vicinissimo 1° gennaio 2015.

10.– Va premesso che il giudicato costituzionale e la relativa violazione dell’art. 136 Cost. rilevano anche in sede di conflitto di attribuzione tra enti. Peraltro, questa Corte ha dichiarato fondato il conflitto di attribuzione tra enti anche quando il fondamento legislativo dell’atto impugnato sia venuto meno a seguito di pronuncia di illegittimità costituzionale (sentenza n. 103 del 2016).

10.1.– Sin da epoca ormai risalente, la giurisprudenza costituzionale non ha mancato di sottolineare il rigoroso significato della norma contenuta nell’art. 136 Cost.: su di essa – si è detto – «poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima», senza possibilità di «compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione» (sentenza n. 73 del 1963, richiamata dalla sentenza n. 169 del 2015).

Quanto all’efficacia preclusiva del giudicato, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che essa opera nei confronti del legislatore e «riguarda ogni disposizione che intenda “mantenere in piedi o ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale” (sentenza n. 72 del 2013), ovvero che “ripristinare o preservi l’efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale” (sentenza n. 350 del 2010)» (sentenza n. 5 del 2017).

Si è anche precisato che il giudicato costituzionale è «violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una “mera riproduzione” (sentenze n. 73 del 2013 e n. 245 del 2012) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche se la nuova disciplina mira a “perseguire e raggiungere, ‘anche se indirettamente’, esiti corrispondenti” (sentenze n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966)» (sentenza n. 5 del 2017).

11.– Ebbene ciò è quanto, attraverso il comportamento omissivo dello Stato, si è verificato nel caso in esame, atteso che la dichiarazione di illegittimità costituzionale contenuta nella sentenza n. 13 del 2017 ha fatto venir meno il fondamento legislativo del silenzio serbato dallo Stato.

Difatti, la riconosciuta incostituzionalità del termine del 1° gennaio 2015, entro cui avrebbe dovuto essere effettuato l’impegno dei fondi relativi agli interventi previsti dal programma parallelo della Regione Umbria, comporta il venir meno delle condizioni che giustificano l’automatico

incameramento delle risorse da parte dello Stato, a seguito appunto della mancanza di tale adempimento.

11.1.– Ne consegue che il silenzio serbato dall'Amministrazione statale sulla domanda di restituzione di tali risorse, ripristinando di fatto l'efficacia della norma censurata, è privo di giustificazione e quindi illegittimo per violazione del giudicato costituzionale ai sensi dell'art. 136 Cost.

12.– È anche fondata l'ulteriore censura di lesione del principio di leale collaborazione, in riferimento agli artt. 5 e 117 Cost.

Il principio, cui deve essere sempre improntato il comportamento di Stato e Regioni, è particolarmente significativo nella materia in questione, la cui complessità finanziaria e gestionale non può prescindere dal reciproco e costante impegno per un fattivo dialogo.

12.1.– Non risponde a tali caratteri il comportamento tenuto dallo Stato, che, pur consapevole degli effetti della sentenza n. 13 del 2017 – come dimostra la nota del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno 16 marzo 2017, prot. n. 590 – non dà seguito ad alcuna concreta iniziativa per venir incontro alle esigenze prospettate dalla Regione.

13.– Tutto ciò ridonda, sul piano sostanziale, anche sulla potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e sull'autonomia finanziaria della Regione Umbria, così violando gli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost. Il comportamento omissivo dello Stato e la mancata ridefinizione dei rapporti finanziari in questione si sono tradotti in una riduzione delle disponibilità finanziarie della Regione Umbria e quindi in un danno per le sue finanze.

14.– L'esame dell'ulteriore profilo, relativo all'immediato ripristino dell'importo di euro 18.148.556,00, richiede l'adeguamento del quadro normativo, anche alla luce della situazione di fatto venutasi a creare a seguito della sentenza n. 13 del 2017.

14.1.– Quanto alla Regione, se è vero che il mancato impegno non le è più addebitabile, è anche vero che comunque tale adempimento rimane condizione ineliminabile dell'assegnazione del finanziamento, cosicché non può prescindere da una nuova disciplina che, nel confermare la partecipazione della Regione Umbria ai programmi paralleli, con la conseguente assegnazione delle disponibilità finanziarie, fissi nuovi termini per i relativi atti di impegno.

Quanto allo Stato, è da presumere che le somme incamerate siano state destinate a copertura di altri interventi, ai sensi del citato art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, con la conseguenza che occorre assicurare con le modalità di legge adeguate disponibilità finanziarie nel Fondo di rotazione, ed eventualmente integrarle per garantire il finanziamento del programma parallelo della Regione Umbria, nella misura originariamente stabilita.

14.2.– Ne risulta pertanto la necessità di disegnare ex novo il quadro normativo, procedere quindi alla sua concreta attuazione e effettuare le dovute verifiche circa il concorso di tutte le condizioni di legge.

15.– La soluzione fin qui delineata non costituisce, peraltro, l'unica strada perseguibile per soddisfare le giuste pretese regionali.

Come la stessa Regione ha ipotizzato (documentazione depositata il 21 dicembre 2018), non può escludersi che le parti possano convenire su un accordo transattivo, in considerazione della complessità del recupero del programma parallelo, anche a causa del tempo trascorso.

16.– Tutto ciò considerato, si deve ritenere, in merito al ripristino delle disponibilità finanziarie recuperate dallo Stato, come – ribadito che la sentenza n. 13 del 2017 ha efficacia di certezza in ordine all’an debeat – rimangono da porre in essere i rispettivi adempimenti, salva la possibilità di un accordo transattivo.

17.– In conclusione, va dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso all’Agenzia per la coesione territoriale, al Ministero dell’economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l’Unione europea (IGRUE), e al Dipartimento per le politiche di coesione, serbare il silenzio sulla nota della Regione Umbria 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, omettendo così di avviare e concludere in tempi ragionevoli, e in accordo con la controparte, il procedimento mirante a quantificare le spettanze regionali e le modalità della loro soddisfazione.

18.– Restano assorbite le ulteriori censure.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava allo Stato, e per esso all’Agenzia per la coesione territoriale, al Ministero dell’economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l’Unione europea (IGRUE), e al Dipartimento per le politiche di coesione, serbare il silenzio sulla nota della Regione Umbria del 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2019.

Sentenza: 6 febbraio 2019, n. 62

Materia: pubblico impiego e ordinamento civile

Parametri invocati: artt. 3, 81, 117, secondo comma, lettere l) e o), e 117, terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 17 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 18 (Legge di stabilità provinciale 2018),

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 18 (Legge di stabilità provinciale 2018).

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 18 (Legge di stabilità provinciale 2018), per violazione dei «*principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica*», nonché degli artt. 3, 81, 117, secondo comma, lettere l) e o), e 117, terzo comma, della Costituzione.

L'articolo censurato prevede un incentivo all'esodo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che si dimetta anticipatamente dal servizio, al fine di favorire il ricambio generazionale dei dipendenti della stessa Provincia autonoma, degli enti strumentali pubblici, degli enti locali e delle aziende pubbliche di servizi alla persona.

La Corte costituzionale accoglie la censura avanzata dal governo per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione poiché la materia della disciplina del lavoro pubblico contrattualizzato è da ricondurre all'ordinamento civile e alla norma di cui al decreto legislativo 165 del 2001 che, a propria volta, rinvia alla contrattazione collettiva (sentenze 172/2018, 160//2017, 32/2017, 251/2016).

Ribadisce la Corte che la materia, attratta dall'ordinamento civile e, in ragione delle disposizioni di cui all'articolo 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001, dalle quali si ricava il principio, deve trovare la propria sede nella contrattazione sindacale tra l'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (A.P.Ra.N.) e le organizzazioni sindacali, al fine di realizzare gli specifici obiettivi relativi al ricambio generazionale, da definire, però, non con una previa normativa, ma con una disciplina collettiva.

Pertanto la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 17 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18/2018 (Legge di stabilità provinciale 2018).

Impiego pubblico - Interventi per favorire il ricambio generazionale - Misure per incentivare la cessazione dal servizio anticipata rispetto al termine per il conseguimento del diritto alla pensione. - Legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 18 (Legge di stabilità provinciale 2018), art. 17. - (T-190062) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.13 del 27-3-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 18 (Legge di stabilità provinciale 2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 23 febbraio-9 marzo 2018, depositato in cancelleria il 2 marzo 2018, iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nella udienza pubblica del 5 febbraio 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Franco Mastragostino per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 18 (Legge di stabilità provinciale 2018), che, al fine di favorire il ricambio generazionale dei dipendenti della stessa Provincia autonoma, degli enti strumentali pubblici, degli enti locali e delle aziende pubbliche di servizi alla persona, prevede un incentivo all'esodo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che si dimetta anticipatamente dal servizio.

La norma prevede che l'incentivo sia calcolato in misura percentuale della retribuzione lorda annua che sarebbe spettata dalla data di cessazione alla data di maturazione del primo requisito di pensione e demanda a successivi provvedimenti legislativi la determinazione delle modalità di attuazione della misura.

La questione è stata promossa in riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che costituiscono limiti da osservare nell'esercizio delle competenze statutarie, nonché agli artt. 3, 81, 117, secondo comma, lettera l), quest'ultima in relazione al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), 117, secondo comma, lettera o), e 117, terzo comma, della Costituzione.

2.– Con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. la questione è fondata.

Va innanzitutto disattesa la difesa della Provincia che ascrive la norma, oggetto di impugnazione, alla propria competenza in materia di ordinamento degli uffici e del personale, giacché vanno distinti i profili normativi relativi al rapporto di lavoro da quelli organizzativi.

Parimenti non è condivisibile l'argomento con il quale si rivendica alla Provincia una competenza negoziale in ordine alla gestione dei rapporti di lavoro del proprio personale, dovendosi distinguere eventuali provvedimenti riferiti a singoli dipendenti da una disciplina normativa, quale quella, di interesse collettivo, oggetto della norma impugnata, riferibile a tutti i rapporti di lavoro privatizzato, che necessita di una disciplina uniforme sul territorio nazionale.

La materia è, dunque, attratta dall'ordinamento civile e, in ragione delle disposizioni di cui all'art. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001, dalle quali si ricava il principio, deve trovare la propria sede nella contrattazione sindacale tra l'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (A.P.Ra.N.) e le organizzazioni sindacali, al fine di realizzare gli specifici obiettivi, pur meritevoli

di apprezzamento, relativi al ricambio generazionale, da definire, però, non con una previa normativa, ma con una disciplina collettiva.

Va, pertanto, accolta la censura relativa al contrasto della normativa in questione con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., stante l'evidente riconducibilità della disciplina del lavoro pubblico contrattualizzato all'ordinamento civile e alla norma di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 che, a propria volta, rinvia alla contrattazione collettiva (sentenze n. 172 del 2018, n. 160 e n. 32 del 2017, n. 251 del 2016).

Conseguentemente la previsione normativa oggetto di impugnazione che stabilisce, al comma 1, sia pure in maniera programmatica e non autoapplicativa, la possibilità di incentivi all'esodo, andava rimessa alla contrattazione collettiva propria del pubblico impiego privatizzato.

L'art. 17, comma 2, della legge prov. Trento n. 18 del 2017 è parimenti incostituzionale poiché impone rilevazioni tecniche volte a verificare la potenziale adesione dei dipendenti interessati in diretta correlazione alla previsione normativa del comma 1.

L'art. 17, comma 3, che demanda a future specifiche disposizioni legislative i criteri di attuazione della adozione degli esodi incentivati, contrasta palesemente con la riserva posta dal d.lgs. n. 165 del 2001 alla contrattazione collettiva in tale materia.

Resta assorbita ogni altra censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 18 (Legge di stabilità provinciale 2018).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giulio PROSPERETTI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2019.

Sentenza: 6 febbraio 2019, n. 65

Materia: tutela dell'ambiente

Parametri invocati: art. 117, comma primo e comma secondo, lettera e) e lettera s)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: art. 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 dicembre 2017, n. 25, recante “Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell’Ente di governo dell’ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006) e alla legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in materia di aree industriali)”, nella parte in cui introduce il comma 1-quater nell’art. 15 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell’Ente di governo dell’ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-quater dopo il comma 1 dell’art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost;

2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce i commi 1-bis e 1-ter nell’art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione;

3) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.;

4) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost;

5) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-bis nell’art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.;

6) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-ter nell’art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 6 e 8 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 dicembre 2017, n. 25, recante “Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell’Ente di governo dell’ambito della Sardegna e modifiche ed

integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006) e alla legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in materia di aree industriali)”, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione.

La Corte preliminarmente individua ed esplicita l’ambito materiale di pertinenza delle norme relative al servizio idrico integrato (SII) in Sardegna.

Si tratta infatti di una questione specificamente nuova quanto alla Regione interessata, che la Corte ha già affrontato in relazione, oltre che alle regioni ordinarie, ad altre regioni speciali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano e ha variamente risolto sulla base delle disposizioni statutarie e delle relative norme di attuazione.

In relazione alle regioni a statuto ordinario, la “collocazione materiale” della disciplina del SII è ormai pacifica nel senso che, sebbene queste regioni siano titolari di una competenza legislativa residuale in materia di servizi pubblici locali ex art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 246 del 2009), 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. 93 del 2017).

Gli interventi legislativi sui profili indicati sono pertanto riconducibili alla competenza statale in materia sia di “tutela dell’ambiente” sia di “tutela della concorrenza” (fra le più recenti, sentenze n. 173 del 2017, n. 117 e n. 32 del 2015, n. 228, n. 67 e n. 50 del 2013).

In altre parole, allo Stato spetta 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, sentenza n. 160 del 2016).

Quanto alle regioni ad autonomia speciale, la Corte ha ripetutamente precisato che la citata giurisprudenza costituzionale “non è immediatamente trasponibile nel giudizio di costituzionalità che investa leggi di queste regioni, nel quale occorre preliminarmente definire l’ambito delle competenze spettanti statutariamente in materia a una regione ad autonomia speciale” (sentenza n. 93 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 51 del 2016 e n. 142 del 2015).

La comparazione tra disposizioni statutarie e nuovo Titolo V, ai fini della definizione delle rispettive attribuzioni statali e regionali speciali, si rende necessaria in quanto l’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) prevede che “sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”.

La comparazione effettuata di volta in volta tra il “blocco statutario”, costituito dalle disposizioni degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, e il novellato quadro costituzionale delle attribuzioni delle regioni ordinarie ha condotto a riconoscere ora una competenza legislativa primaria di talune autonomie speciali (Province autonome di Trento e di Bolzano e Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste: rispettivamente sentenze n. 51 del 2016, n. 137 del 2014, n. 233 del 2013 e n. 357 del 2010; e sentenza n. 142 del 2015), ora invece una competenza residuale (Regione Siciliana, sentenza n. 93 del 2017) ex art. 117, quarto comma, Cost., in virtù della clausola di cui al citato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Quest’ultima ricorre quando le competenze legislative statutarie risultano “meno ampie” di quelle derivanti dall’art. 117 Cost.; più precisamente, nel giudizio definito con la sentenza n. 93 del 2017, è stata ritenuta sussistente in capo alla Regione Siciliana una competenza statutaria di tipo concorrente, a fronte di una residuale ex art. 117, quarto comma, Cost., con la conseguente prevalenza di quest’ultima.

Il carattere della competenza regionale, rispettivamente statutaria di tipo primario o residuale ex art. 117, quarto comma, Cost., comporta conseguenze diverse quanto alla qualificazione dei limiti derivanti dalla legislazione statale: infatti, nel primo caso la potestà legislativa regionale incontrerà i limiti statutari, e quindi, pur nella diversità delle formule presenti nei singoli statuti speciali, quelli delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dei principi generali dell'ordinamento giuridico, degli obblighi internazionali e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea; nel secondo caso, invece, i limiti dovranno essere tratti dall'art. 117 Cost., e saranno quindi sia quelli indicati nel primo comma, sia quelli derivanti dalle competenze esclusive statali indicate al secondo comma.

Al fine di qualificare le attribuzioni regionali in tema di servizio idrico integrato, la Corte ha fatto leva, per quanto possibile, sulle previsioni dello statuto, integrandole, stante la difficoltà di rinvenire un univoco titolo statutario di competenza, riconducibile a questa o a quella tipologia di potestà legislativa, con le indicazioni desumibili dalla normativa di attuazione statutaria, la quale, anche in ragione del suo speciale procedimento di adozione, possiede un sicuro ruolo interpretativo e integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle regioni ad autonomia speciale (cfr. sentenza n. 93 del 2017).

È dunque a questo “blocco statutario di costituzionalità” che la Corte intende guardare per individuare l'ambito materiale di riferimento del suo giudizio.

La Corte procede poi a qualificare il tipo di competenza spettante alla regione Sardegna.

In base al suo statuto spetta, alla Regione autonoma Sardegna, per la disciplina del servizio idrico integrato, competenza riconducibile a quella concorrente nelle materie dell'assunzione di servizi pubblici e dell'igiene e sanità pubblica, da riqualificare dunque, in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, come competenza legislativa residuale ex art. 117, quarto comma, Cost.

Sulla base di questa ricostruzione del quadro statutario e costituzionale di riferimento sono dalla Corte esaminate le singole censure.

Preliminarmente la Corte ricostruisce quindi il contesto normativo regionale nel quale si inseriscono le disposizioni impugnate.

Un primo gruppo di questioni riguarda l'art. 1 della legge regionale impugnata, il quale aggiunge, dopo il comma 3 dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, il comma 3 bis, del seguente tenore: “In considerazione del permanere del principio di affidamento della gestione del servizio idrico a società interamente pubbliche si assicura che l'acqua resti un servizio pubblico locale di interesse economico generale, in grado di garantire ai nuclei familiari morosi in condizioni di disagio economico, il diritto inalienabile ad un quantitativo minimo vitale procapite”.

Questa norma è impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la disciplina delle forme di gestione e affidamento del servizio idrico integrato sarebbe riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di “tutela della concorrenza”, e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per il tramite della norma interposta di cui all'art. 149 bis del d.lgs. n. 152 del 2006 (il quale prevede che la forma di gestione del servizio deve essere deliberata dall'ente di governo dell'ambito nel rispetto del piano d'ambito di cui all'art. 149), in quanto tale disposizione statale dovrebbe essere ricondotta alla competenza legislativa dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

A essere censurato è dunque l'incipit del nuovo comma 3 bis dell'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2015, là dove individua una sorta di “presupposto” per l'applicabilità della disposizione (In considerazione del permanere del principio di affidamento della gestione del servizio idrico a società interamente pubbliche).

Sul punto la Corte ritiene che tale lettura della disposizione impugnata sia errata, poiché la norma regionale non prescrive né l'obbligo di una gestione affidata a un soggetto interamente pubblico, né che questa sia la condizione necessaria perché il servizio rimanga pubblico, locale e di interesse economico generale. In altre parole, il legislatore regionale si è limitato a prendere atto del fatto che la normativa statale prevede come possibile la gestione del servizio idrico da parte di società interamente pubbliche, e che proprio questo è, allo stato, il caso della Regione autonoma

Sardegna, nella quale è in atto un affidamento diretto a favore di una società a capitale pubblico (Abbanoa spa), partecipata dagli enti locali.

Interpretata nel senso di non precludere nessuna modalità di gestione del servizio idrico integrato, fra quelle consentite dall'ordinamento europeo (art. 149-bis, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006), la disposizione regionale non si pone in contrasto né con la citata norma interposta, né con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., non essendo affatto esclusa la possibilità di affidare la gestione del servizio con modalità diverse dall'affidamento diretto a favore di società interamente pubbliche.

La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e) (tutela della concorrenza), Cost. viene dunque essere dichiarata non fondata nel senso motivato.

La Corte dichiara parimenti non fondata la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s) (tutela dell'ambiente), Cost. L'interpretazione sopra illustrata della disposizione regionale esclude infatti la lamentata violazione degli artt. 149 e 149 bis, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto resta fermo il potere dell'Ente di governo dell'ambito di deliberare la forma di gestione fra quelle consentite dall'ordinamento europeo.

Un secondo gruppo di questioni censura gli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per il tramite delle norme interposte contenute all'art. 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), e all'art. 16 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Più precisamente, l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 ha inserito l'art. 7 bis (rubricato "Esercizio del controllo analogo. Commissione per il controllo analogo") nella legge reg. Sardegna n. 4 del 2015; l'art. 6 della legge impugnata ha sostituito il testo dell'art. 12 (rubricato "Funzioni regionali") della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015; l'art. 8, comma 1, ha modificato l'art. 15, comma 1, sempre della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, stabilendo la quota minima di partecipazione della Regione nella misura del 20 per cento del capitale sociale di Abbanoa spa.

Il ricorrente lamenta che tali disposizioni, sottraendo il controllo analogo all'Ente di governo dell'ambito e affidandolo a un organo diverso (la Commissione) e sostanzialmente a un ente diverso (la Regione), disciplinerebbero il controllo analogo in modo non coerente con le regole europee e nazionali, e a sostegno della sua ricostruzione allega i pareri espressi dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e dall'Agenzia nazionale anticorruzione (ANAC), che evidenziano alcuni profili di criticità della legge regionale impugnata.

Sebbene le tre disposizioni contestate abbiano un contenuto diverso, il motivo di censura è sostanzialmente unitario, attenendo comunque alla sussistenza del requisito del controllo analogo. Il ricorrente lamenta invero che il controllo analogo resterebbe sottratto all'EGAS e sarebbe affidato formalmente ad un organo diverso (la Commissione per il controllo analogo, istituita dall'art. 4 impugnato), e sostanzialmente ad un ente diverso, ossia alla Regione.

A conferma di questo assunto la difesa statale sottolinea inoltre come l'art. 6 impugnato abbia rafforzato i poteri di controllo della Regione Sardegna, prevedendo la possibilità che il Comitato istituzionale d'ambito, organo di governo dell'EGAS, sia sciolto con decreto del Presidente della Regione, adottato previa deliberazione della Giunta e comunicato al Consiglio regionale (testo novellato dell'art. 12, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015).

In questa prospettiva non rileverebbe la pur significativa riduzione (da realizzarsi entro cinque anni dall'entrata in vigore della legge impugnata) delle quote di partecipazione al capitale sociale di Abbanoa spa detenibili dalla Regione, che manterrebbe una quota del 20 per cento (art. 8, comma 1) a fronte del limite massimo in precedenza stabilito nella misura del 49 per cento. Secondo il ricorrente, infatti, non sarebbe scalfito il potere regionale assoluto nei confronti dell'EGAS, che determinerebbe un corrispondente potere (della Regione) di influire in maniera determinante sul soggetto gestore, che tuttavia non è in house rispetto alla Regione.

La difesa statale deduce, quindi la violazione del parametro costituzionale e delle norme interposte ad opera del complessivo sistema normativo costituito dalle disposizioni impuginate. Se è vero infatti che il testo originario della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 poneva dubbi anche

maggiori di legittimità costituzionale, non si può negare che le motivazioni addotte dalla difesa statale a sostegno dell'illegittimità costituzionale del testo oggi vigente risultano comunque adeguate.

Le questioni promosse in relazione agli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 possono essere così sintetizzate: la prima concerne la legittimità costituzionale della norma regionale (art. 4) che affida il controllo analogo a un'apposita Commissione istituita presso l'EGAS; la seconda riguarda l'effettività di questo controllo da parte dei Comuni in ragione del suo affidamento alla Commissione anzidetta; la terza inerisce all'incidenza del potere di scioglimento del Comitato istituzionale d'ambito, rimesso dall'art. 6 impugnato a una deliberazione della Giunta regionale, sull'effettività del controllo analogo svolto dall'EGAS sul soggetto gestore Abbanoa spa; la quarta riguarda la riduzione del limite massimo (dal 49 al 20 per cento) di quote del capitale sociale che possono essere detenute dalla Regione Sardegna e le sue conseguenze sull'effettività del controllo analogo.

Occorre valutare innanzitutto la pertinenza del parametro invocato e delle norme interposte richiamate. Il ricorrente indica infatti l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e non anche l'art. 117, primo comma, Cost., alla stregua di quanto avvenuto in altri giudizi (come quello deciso con la sentenza n. 50 del 2013) in cui si contestava la compatibilità europea del controllo analogo previsto da leggi regionali.

In effetti, le condizioni di ammissibilità dell'in house providing, definite dapprima dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e successivamente fatte proprie dal legislatore (europeo e indi) statale, sono previste oggi proprio nelle norme indicate dal ricorrente come interposte nel presente giudizio: art. 5 del d.lgs. n. 50 del 2016 e art. 16 del d.lgs. n. 175 del 2016.

A queste si può aggiungere l'art. 2 del d.lgs. n. 175 del 2016, il quale, tra l'altro, stabilisce che il controllo analogo "può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante" (comma 1, lettera c) e definisce il "controllo analogo congiunto" come "la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi" (comma 1, lettera d).

Con questa disposizione, in particolare, il legislatore statale ha recepito quanto affermato dalla Corte di giustizia che, dopo aver individuato i requisiti di legittimità dell'affidamento in house, ha ritenuto ammissibile il controllo analogo congiunto (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 13 novembre 2008, in causa C-324/07, Coditel Brabant SA, punto 50; sentenza 10 settembre 2009, in causa C-573/07, Sea srl, punto 59). In merito al rapporto tra detenzione delle quote del capitale sociale ed effettività del controllo analogo, inoltre, la Corte di giustizia ha ritenuto soddisfatta la condizione dello svolgimento del controllo analogo anche in un caso in cui, in una compagine societaria pubblica frazionata, una singola amministrazione deteneva una quota esigua (0,25 per cento) del capitale sociale della società in house (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 19 aprile 2007, in causa C-295/05, Asemfo, punti 59-61).

Sulla scorta di queste considerazioni la Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017.

La Corte ritiene che l'affidamento del controllo analogo a un'apposita Commissione istituita presso l'EGAS non infici l'effettività del controllo stesso.

L'art. 7-bis della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (inserito dall'art. 4 impugnato) stabilisce infatti che "l'esercizio del controllo analogo è svolto dai soggetti partecipanti all'Ente di governo dell'ambito della Sardegna, purché soci del gestore unico del servizio idrico integrato, e dalla Regione, nei confronti del gestore unico del servizio idrico integrato tramite la Commissione per il controllo analogo, secondo le modalità previste dal presente articolo" (comma 1).

Lo stesso art. 7 bis della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 prevede un controllo analogo congiunto degli enti locali titolari del servizio (ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera d, del d.lgs. n. 175 del 2016), con le seguenti modalità: "i comuni partecipanti all'Ente di governo dell'ambito e facenti parte, inoltre, dell'assemblea dei soci del gestore unico eleggono, con quote di rappresentanza paritarie, quattro componenti della commissione per il controllo analogo e la

Regione nomina il quinto componente” (comma 2). I componenti della Commissione sono, quindi, eletti secondo un criterio che assicura la netta prevalenza dei rappresentanti dei Comuni rispetto a quelli della Regione; di conseguenza, il controllo analogo è svolto da un organo nel quale prevalgono i rappresentanti degli enti locali partecipanti all’EGAS.

Per questa ragione, in considerazione della giurisprudenza della Corte di giustizia e delle norme statali sopra richiamate, l’art. 4 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 non può ritenersi in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

In merito al potere di scioglimento del Comitato istituzionale d’ambito, che l’impugnato art. 6 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 rimette a una deliberazione della Giunta regionale, va escluso che tale previsione incida sull’effettività del controllo analogo svolto dall’EGAS sul soggetto gestore Abbanoa spa.

Al riguardo, occorre ricordare che il Comitato istituzionale d’ambito costituisce uno dei due organi di governo dell’EGAS (art. 6, comma 5, della legge reg. n. 4 del 2015).

La sua composizione e le sue funzioni sono disciplinate dall’art. 7 della legge reg. n. 4 del 2015. L’art. 12, comma 6, di tale legge, sostituito dall’art. 6 impugnato, individua le cause del suo possibile scioglimento, con decreto del Presidente della Regione adottato previa deliberazione della Giunta regionale e comunicato al Consiglio regionale, nelle seguenti ipotesi: “

- a) per gravi o persistenti violazioni di legge o di regolamento;
- b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento dell’Ente;
- c) per manifesta inosservanza delle direttive degli organi regionali”.

Già l’art. 19 della legge reg. Sardegna n. 29 del 1997, rubricato “Funzioni regionali di controllo”, disponeva, al comma 4, che “l’Assemblea dell’Autorità d’ambito è sciolta, con decreto del Presidente della Giunta regionale adottato previa delibera di Giunta e comunicato al Consiglio regionale:

- a) per gravi o persistenti violazioni di legge;
- b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento del consorzio”.

L’unico argomento fatto valere con la censura statale è dunque che il potere regionale di scioglimento potrebbe mettere a rischio l’effettività del controllo analogo dell’ente gestore. Ma l’argomento non persuade la Corte, giacché esso postula, come condizione per il verificarsi della conseguenza temuta, un eventuale esercizio improprio di tale potere, perché di ciò si tratterebbe, se la Regione lo utilizzasse a quei fini, contro il quale l’ordinamento offre adeguati strumenti di tutela giurisdizionale.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 6 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 è ritenuta non fondata.

L’ultimo motivo di ricorso riguarda l’art. 8, comma 1, della legge contestata, che fissa la quota minima di partecipazione della Regione nella misura del 20 per cento del capitale sociale di Abbanoa spa.

Se si considera che la previsione del limite massimo del 49 per cento, contenuta nel testo originario della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, non è mai stata impugnata dal Governo, è difficile comprendere le ragioni della censura: la riduzione del tetto massimo di quote del capitale sociale che può essere detenuto dalla Regione va infatti nella direzione opposta a quella lamentata dal ricorrente.

In ogni caso, l’aver previsto un limite massimo del 20 per cento non può essere ritenuto ostativo dell’effettività di un controllo analogo, anche in considerazione della sopra richiamata

giurisprudenza della Corte di giustizia, che scinde la quota azionaria detenuta dall'effettività del controllo stesso.

Pertanto, anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 viene dichiarata non fondata dalla Corte.

Il terzo gruppo di questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri investe i tre commi introdotti dall'art. 8, comma 2, dopo il comma 1 dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015.

Secondo la difesa statale le tre disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., per il tramite della norma interposta di cui all'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede che l'eccezione al principio di unicità della gestione operi esclusivamente con riferimento a ipotesi specifiche, in quanto l'ambito di applicazione della normativa regionale impugnata si estenderebbe a "fattispecie ulteriori e diverse da quelle individuate dal legislatore nazionale".

In particolare la norma interposta, al secondo e al terzo periodo, dispone quanto segue: "sono fatte salve:

a) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148;

b) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico.

Ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui alla lettera b), l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti".

Dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dei tre commi aggiunti dalla norma impugnata prospettate con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la Corte passa ad esaminare le censure paramtrate alla lettera s) del medesimo.

Il nuovo comma 1-bis dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 è impugnato perché solo apparentemente sarebbe volto a chiarire il contenuto delle fattispecie previste dall'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006. Infatti, secondo il ricorrente, se la disposizione regionale fosse intesa nel senso che, per le gestioni fatte salve, deve essere comunque verificata la sussistenza dei requisiti indicati dalla norma statale interposta, "sarebbe costituzionalmente legittima ma priva di qualunque contenuto normativo", in quanto le gestioni fatte salve sarebbero comunque previste nell'art. 147, comma 2-bis.

La difesa statale ritiene, invece che, dovendo dare un senso alla disposizione regionale impugnata, questo non possa che consistere nell'aver previsto un'eccezione al principio di unicità di tutte "le gestioni esistenti svolte in forma autonoma tramite affidamento o in via diretta o attraverso convenzioni stipulate dai comuni con altri enti locali o gestori" (art. 15, comma 1-bis, introdotto dalla norma oggetto di ricorso), "a prescindere dalla concreta ricorrenza dei presupposti richiesti dalla norma statale, che si considerano invece esistenti ex lege".

Così interpretata la norma impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il ricorrente rinviene un ulteriore profilo di incostituzionalità del comma 1-bis dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (introdotto dall'impugnato art. 8, comma 2) nell'aver fatto salve ("rimangono in ogni caso ferme") le gestioni "esistenti" alla data di entrata in vigore della legge regionale contestata (14 dicembre 2017), mentre la norma statale interposta fa salve le gestioni esistenti al momento dell'entrata in vigore (2 febbraio 2016) della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il

contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), il cui art. 62, comma 4, ha introdotto il testo oggi vigente dell'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006.

In altre parole, la norma regionale impugnata avrebbe esteso la portata temporale della deroga prevista dalla normativa statale.

Anche questa questione è dichiarata non fondata dalla Corte, in quanto la censura muove da un erroneo presupposto interpretativo, infatti la disposizione impugnata deve essere letta intendendo il richiamo delle gestioni esistenti come riferito alla normativa statale interposta e quindi alla data di entrata in vigore di quest'ultima e non della normativa regionale contestata.

Per le ragioni anzidette, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-bis dopo il comma 1 dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, viene dichiarata non fondata nei sensi di cui in motivazione.

Anche il nuovo comma 1-ter dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 è impugnato perché conterrebbe una palese estensione dell'ambito oggettivo della deroga prevista nella normativa statale, in contrasto con l'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

L'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, prima della sua abrogazione (a decorrere dal 31 dicembre 2012), prevedeva che, “ferma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che gestiscano l'intero servizio idrico integrato, e previo consenso della Autorità d'ambito competente”.

Ai sensi della norma oggetto di censura, “si considerano positivamente verificati e assentiti, nel periodo della sua vigenza, i requisiti di cui all'articolo 148, comma 5, quando la gestione sia iniziata prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 del 2006 e sia in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge”.

In questo modo il legislatore regionale avrebbe incluso nella deroga prevista dalla normativa statale anche fattispecie non ricomprese in quest'ultima; peraltro, non si potrebbe escludere che ci siano gestioni iniziate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 e tuttora in corso, in relazione alle quali, però, non sia ancora intervenuto il consenso dell'Autorità d'ambito competente.

La Corte rileva come l'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006 abbia avuto due differenti versioni, in virtù di quanto disposto dall'art. 2, comma 14, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), entrato in vigore il 13 febbraio 2008.

In particolare, la prima formulazione dell'art. 148, comma 5 (peraltro, oggi abrogato), non prevedeva uno specifico atto dell'Ente di governo; pertanto, le gestioni preesistenti rispetto alla modifica normativa non possono essere messe in discussione in ragione della riformulazione del comma 5 avvenuta nel 2008.

In altre parole, la censura dedotta nel ricorso può essere riferita solo all'ultima formulazione dell'art. 148, comma 5, ma la norma impugnata espressamente delimita il proprio ambito di applicazione alle gestioni iniziate “prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 del 2006 e che siano in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge”.

Pertanto, *ratione temporis* alle gestioni avviate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 non si può estendere un requisito (il consenso dell'Autorità d'ambito competente) introdotto solo nel 2008.

Di qui la non fondatezza anche della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-ter dopo il comma 1 dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015.

Infine, il comma 1-quater dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 secondo cui “il requisito di cui all'articolo 147, comma 2-bis, lettera b) punto secondo del decreto legislativo n. 152 del 2006, si intende soddisfatto anche per le sorgenti ricadenti in siti individuati in zona urbanistica H di salvaguardia ai sensi del decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica 20

dicembre 1983, n. 2266/U” è impugnato perché sovrapporrebbe una diversa fattispecie a quella prevista dalla legge statale, ponendosi in contrasto con l’art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006 e, di conseguenza, con l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il ricorrente sottolinea come, ai sensi dell’ultimo periodo della norma statale interposta, “l’ente di governo d’ambito territorialmente competente provvede all’accertamento dell’esistenza dei predetti requisiti»”

La legge statale avrebbe dunque previsto una riserva di amministrazione per il riconoscimento dei requisiti, al fine di garantire l’esistenza di una adeguata motivazione al riguardo.

Anche in questo caso, la norma statale interposta sarebbe riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

Pertanto, anche la disposizione contenuta nel comma 1-quater dell’art. 15 sarebbe illegittima.

Finalmente la Corte ritiene fondata la questione, in quanto se si confrontano le aree di cui all’art. 142 citato e i siti individuati in zona urbanistica H dal decreto dell’Assessore regionale degli enti locali, finanze ed urbanistica 20 dicembre 1983, n. 2266/U (Disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici ed alla revisione di quelli esistenti nei Comuni della Sardegna), è agevole constatare che i due elenchi non sono affatto sovrapponibili.

Ciò che del resto consegue alla stessa diversa natura degli interessi tutelati dagli atti normativi che li contengono, interessi che, solo nel caso del codice dei beni culturali e del paesaggio, sono di carattere direttamente ambientale-paesaggistico, mentre nel caso del decreto regionale hanno portata primariamente urbanistica.

Pertanto, l’art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-quater dopo il comma 1 dell’art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, viene dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Acque e acquedotti - Norme di organizzazione del servizio idrico integrato (affidamento del controllo analogo ad apposita Commissione istituita presso l'EGAS; scioglimento del Comitato istituzionale d'ambito con deliberazione della Giunta regionale; quota di partecipazione azionaria della Regione nella società di gestione del servizio idrico integrato; disciplina delle gestioni esistenti nell'ambito territoriale ottimale). - Legge della Regione autonoma Sardegna 11 dicembre 2017, n. 25, recante «Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006) e alla legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in materia di aree industriali)», artt. 1, 4, 6 e 8. - (T-190065) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.14 del 3-4-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 6 e 8 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 dicembre 2017, n. 25, recante «Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell’Ente di governo dell’ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006) e alla legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in materia di aree industriali)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 12-15 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 20 febbraio 2018, iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell’anno 2018.

Visto l’atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nella udienza pubblica del 5 febbraio 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna.

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, 4, 6 e 8 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 dicembre 2017, n. 25, recante «Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006) e alla legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in materia di aree industriali)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione.

1.1.– Preliminarmente, questa Corte è chiamata a definire l'ambito materiale di pertinenza delle norme relative al servizio idrico integrato (SII) in Sardegna. Si tratta di una questione specificamente nuova quanto alla Regione interessata, che la Corte ha già affrontato in relazione – oltre che alle regioni ordinarie – ad altre regioni speciali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano e ha variamente risolto sulla base delle disposizioni statutarie e delle relative norme di attuazione.

In relazione alle regioni di diritto comune, la “collocazione materiale” della disciplina del SII è ormai pacifica nel senso che – sebbene queste regioni siano titolari di una competenza legislativa residuale in materia di servizi pubblici locali ex art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 246 del 2009) – 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).

Pertanto, gli interventi legislativi sui profili indicati sono «riconducibili alla competenza statale in materia sia di “tutela dell'ambiente” sia di “tutela della concorrenza”» (fra le più recenti, sentenze n. 173 del 2017, n. 117 e n. 32 del 2015, n. 228, n. 67 e n. 50 del 2013).

In altre parole, allo Stato «spetta 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, sentenza n. 160 del 2016).

Quanto alle regioni ad autonomia speciale, questa Corte ha ripetutamente precisato che la citata giurisprudenza costituzionale «non è immediatamente trasponibile nel giudizio di costituzionalità che investa leggi di queste regioni, nel quale occorre preliminarmente definire l'ambito delle competenze spettanti statutariamente in materia a una regione ad autonomia speciale» (sentenza n. 93 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 51 del 2016 e n. 142 del 2015).

La comparazione tra disposizioni statutarie e nuovo Titolo V, ai fini della definizione delle rispettive attribuzioni statali e regionali speciali, si rende necessaria in quanto l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) prevede che «[s]ino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento

e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

La comparazione effettuata di volta in volta tra il “blocco statutario”, costituito dalle disposizioni degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, e il novellato quadro costituzionale delle attribuzioni delle regioni ordinarie ha condotto a riconoscere ora una competenza legislativa primaria di talune autonomie speciali (Province autonome di Trento e di Bolzano e Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste: rispettivamente sentenze n. 51 del 2016, n. 137 del 2014, n. 233 del 2013 e n. 357 del 2010; e sentenza n. 142 del 2015), ora invece una competenza residuale (Regione Siciliana, sentenza n. 93 del 2017) ex art. 117, quarto comma, Cost., in virtù della clausola di cui al citato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Quest’ultima ricorre quando le competenze legislative statutarie risultano “meno ampie” di quelle derivanti dall’art. 117 Cost.; più precisamente, nel giudizio definito con la sentenza n. 93 del 2017, è stata ritenuta sussistente in capo alla Regione Siciliana una competenza statutaria di tipo concorrente, a fronte di una residuale ex art. 117, quarto comma, Cost., con la conseguente prevalenza di quest’ultima.

Il carattere della competenza regionale, rispettivamente statutaria di tipo primario o residuale ex art. 117, quarto comma, Cost., comporta conseguenze diverse quanto alla qualificazione dei limiti derivanti dalla legislazione statale: infatti, nel primo caso la potestà legislativa regionale incontrerà i limiti statuari, e quindi – pur nella diversità delle formule presenti nei singoli statuti speciali – quelli delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dei principi generali dell’ordinamento giuridico, degli obblighi internazionali e dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea; nel secondo caso, invece, i limiti dovranno essere tratti dall’art. 117 Cost., e saranno quindi sia quelli indicati nel primo comma, sia quelli derivanti dalle competenze esclusive statali indicate al secondo comma.

Al fine di qualificare le attribuzioni regionali in tema di servizio idrico integrato, questa Corte ha fatto leva, per quanto possibile, sulle previsioni dello statuto, integrandole – stante la difficoltà di rinvenire un univoco titolo statutario di competenza, riconducibile a questa o a quella tipologia di potestà legislativa – con le indicazioni desumibili dalla normativa di attuazione statutaria, «la quale, anche in ragione del suo speciale procedimento di adozione, possiede un sicuro ruolo interpretativo e integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle regioni ad autonomia speciale» (sentenza n. 93 del 2017).

È dunque a questo “blocco statutario di costituzionalità” che occorre guardare per individuare l’ambito materiale di riferimento anche nell’odierno giudizio.

1.2.– Ai sensi dell’art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), la Regione autonoma ha potestà legislativa piena, tra le altre, in materia di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione» (lettera e), «edilizia ed urbanistica» (lettera f), «acque minerali e termali» (lettera h) ed «esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche» (lettera l); ai sensi del successivo art. 4, è, inoltre, titolare di una competenza legislativa di tipo concorrente in materia di «assunzione di pubblici servizi» (lettera g) e di «igiene e sanità pubblica» (lettera i). Infine, l’art. 14 dello statuto reg. Sardegna stabilisce al primo comma che «la Regione, nell’ambito del suo territorio, succede nei beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura immobiliare e in quelli demaniali, escluso il demanio marittimo».

Quanto alle norme di attuazione statutaria, l’art. 39, primo comma, del d.P.R. 19 maggio 1949, n. 250 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna) dispone, tra l’altro, che «per la consegna dei beni dello Stato che passano alla Regione, da effettuarsi con decorrenza dal 1° gennaio 1950, compresi i redditi che matureranno da tale data, le Intendenze di finanza di Cagliari, Nuoro e Sassari, ciascuna per il territorio di sua competenza, entro tre mesi dalla costituzione della Giunta regionale compileranno:

a) un elenco dei beni immobili di demanio pubblico;

b) un elenco dei beni immobili patrimoniali dello Stato».

Da tale quadro normativo la difesa regionale deduce il carattere primario della competenza legislativa regionale in materia di servizio idrico integrato, sottolineando la differenza rispetto all'analogo quadro normativo della Regione Siciliana, alla quale spetta, secondo questa Corte, una competenza statutaria di tipo concorrente (sentenza n. 93 del 2017).

Al contrario, un raffronto anche sommario del pertinente "blocco statutario" della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna mostra come esso sia sostanzialmente coincidente, con la conseguenza che anche la competenza della seconda in materia deve essere qualificata, in base allo statuto, come concorrente.

In entrambi gli statuti speciali, infatti, la materia «assunzione di pubblici servizi» (oltre a «igiene e sanità pubblica») rientra tra quelle di potestà concorrente.

La Regione Siciliana è inoltre titolare – differentemente dalla Regione autonoma Sardegna – di una competenza primaria in materia di «acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche d'interesse nazionale», ai sensi dell'art. 14, primo comma, lettera i), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2; disposizione, questa, attuata con l'art. 3 del d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche), che ha considerato «grandi opere pubbliche di prevalente interesse nazionale», tra le altre, «le grandi derivazioni di acque pubbliche» (lettera h).

Quest'ultima lettera è stata poi abrogata dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 2 agosto 2010, n. 153 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana concernenti il trasferimento di funzioni in materia di grandi derivazioni di acque pubbliche), a seguito del quale «le grandi derivazioni di acque pubbliche» sono dunque escluse dall'elenco delle «grandi opere pubbliche di prevalente interesse nazionale».

Con riguardo alle norme di attuazione degli statuti speciali, deve essere sottolineato che esse sono rilevanti ai fini dell'individuazione della materia non quando si limitano a disporre il trasferimento dei beni dello Stato alla singola regione speciale, ma quando accanto agli ordinari poteri di gestione del demanio prevedono una formula onnicomprensiva che "integra" il quadro delle attribuzioni statutarie.

Questo è il caso delle norme di attuazione della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (sentenza n. 142 del 2015), oltre che delle due Province autonome di Trento e di Bolzano (da ultimo, sentenza n. 51 del 2016), ma non quello della Sicilia e della Sardegna.

Significativo in tale senso è il "blocco statutario" della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, alla quale questa Corte ha riconosciuto una competenza statutaria primaria in materia di servizio idrico integrato, facendo leva – pur a fronte della classificazione della materia dell'«assunzione di pubblici servizi» tra quelle di potestà legislativa integrativo-attuativa – sulle specifiche prescrizioni della normativa di attuazione statutaria e, in particolare, sulla previsione secondo cui la Regione esercita «tutte le attribuzioni» concernenti «tutte le acque pubbliche utilizzate ai fini irrigui o potabili» (art. 1 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 89, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta in materia di acque pubbliche»).

Per il suo «sicuro ruolo interpretativo e integrativo» (sentenze n. 93 del 2017 e n. 142 del 2015), infatti, la normativa di attuazione statutaria costituisce un formidabile strumento di flessibilità del quadro delle competenze regionali, che consente – all'esito di uno speciale procedimento di formazione che vede protagoniste le commissioni paritetiche Stato-Regione – un adeguamento delle attribuzioni statutarie delle autonomie speciali alle mutate esigenze delle comunità locali.

Ciò che fra l'altro non esclude che, attraverso lo strumento delle norme di attuazione degli statuti speciali, la stessa Regione Siciliana e la Regione autonoma Sardegna possano, al pari della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle Province autonome, essere dotate di maggiori funzioni nell'ambito che qui viene in rilievo.

In ragione di quanto esposto deve essere escluso che, in base al suo statuto, spetti alla Regione autonoma Sardegna competenza legislativa primaria per la disciplina del servizio idrico integrato, dovendosi piuttosto ritenere che la sua competenza in tale ambito sia da ricondurre a quella concorrente nelle materie dell'assunzione di servizi pubblici e dell'igiene e sanità pubblica, da riqualificare dunque, in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, come competenza legislativa residuale ex art. 117, quarto comma, Cost.

Sulla base di questa ricostruzione del quadro statutario e costituzionale di riferimento devono essere esaminate le singole censure. Prima ancora, però, deve essere ricostruito il contesto normativo regionale nel quale si inseriscono le disposizioni impugnate.

2.– Il primo intervento del legislatore sardo in materia di servizio idrico è costituito dalla legge della Regione autonoma Sardegna 20 febbraio 1957, n. 18, recante «Istituzione dell'Ente sardo acquedotti e fognature (E.S.A.F.)», ma il momento di svolta della legislazione regionale è rappresentato dalla legge della Regione autonoma Sardegna 17 ottobre 1997, n. 29 (Istituzione del servizio idrico integrato, individuazione e organizzazione degli ambiti territoriali ottimali in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36), con la quale è stata recepita e attuata la cosiddetta «legge Galli» (legge 5 gennaio 1994, n. 36, recante «Disposizioni in materia di risorse idriche»), che ha introdotto il concetto di «servizio idrico integrato» e che è stata poi abrogata dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

La legge reg. Sardegna n. 29 del 1997 prevedeva, tra l'altro:

- «a) la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali del servizio idrico integrato;
- b) le forme di cooperazione tra gli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale;
- c) le procedure e i principi idonei per assicurare l'organizzazione e la gestione efficiente, efficace ed economica del servizio idrico integrato» (art. 1, comma 2).

Ai sensi del comma 3 dello stesso art. 1, «la gestione del servizio idrico integrato [era] affidata ad un unico gestore per ambito ».

Il territorio regionale era delimitato in un unico ambito territoriale ottimale (art. 3, comma 1). Si imponeva ai Comuni e alle Province della Sardegna di costituire un «consorzio obbligatorio, denominato Autorità d'ambito» (art. 5, comma 2), le cui competenze erano definite dall'art. 7 e i cui organi erano individuati e disciplinati dagli articoli successivi.

Era inoltre regolato il rapporto tra l'Autorità d'ambito e i gestori del servizio idrico integrato (art. 14). Erano poi attribuite alla Giunta regionale alcune funzioni di controllo ed era previsto che l'Assemblea dell'Autorità d'ambito potesse essere sciolta con decreto del Presidente della Giunta regionale, adottato previa delibera di Giunta e comunicato al Consiglio regionale:

- «a) per gravi o persistenti violazioni di legge;
- b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento del consorzio» (art. 19).

Quasi dieci anni dopo è stata approvata la legge della Regione autonoma Sardegna 6 dicembre 2006, n. 19 (Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici), la quale ha, tra gli obiettivi principali: «l'organizzazione ed il funzionamento del servizio idrico multisettoriale regionale per la gestione e la manutenzione delle infrastrutture, degli impianti e delle opere e per la conservazione dei beni preposti all'uso ed alla tutela delle acque, secondo principi industriali e criteri di efficienza, di efficacia e di economicità» (art. 1, comma 2, lettera e).

La legge reg. Sardegna n. 29 del 1997 è stata abrogata dalla legge della Regione autonoma Sardegna 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e

modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006), che, a sua volta, è stata modificata e integrata dalla legge reg. Sardegna n. 25 del 2017.

La legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (non impugnata dal Governo) detta nuove norme in materia di organizzazione del servizio idrico integrato quale servizio pubblico di interesse generale, in attuazione del d.lgs. n. 152 del 2006.

Nella stessa legge regionale sono confluite molte disposizioni già contenute nella legge reg. Sardegna n. 29 del 1997, fra le quali quella che prevede che «il territorio regionale è delimitato in un unico ambito territoriale ottimale e i confini territoriali degli enti locali in esso ricadenti sono quelli della Sardegna» (art. 3).

Ai sensi dell'art. 6 della stessa legge reg. n. 4 del 2015, «è istituito l'Ente di governo dell'ambito della Sardegna [EGAS], dotato di personalità giuridica e autonomia organizzativa e patrimoniale, per l'unico ambito territoriale ottimale della Sardegna al quale partecipano obbligatoriamente i comuni.

All'ente partecipa anche la Regione con le modalità stabilite dalla presente legge» (comma 1). Dunque, la partecipazione della Regione all'EGAS era già prevista nel testo originario della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 e questa disposizione non era stata impugnata dal Governo.

Inoltre, «le quote di rappresentatività dei comuni, al fine della contribuzione al fondo di dotazione e dell'esercizio delle prerogative previste dalla presente legge, sono stabilite dallo statuto e sono determinate: a) per il 70 per cento in rapporto alla popolazione residente nel comune; b) per il 30 per cento in rapporto al territorio comunale» (art. 6, comma 3).

Gli organi di governo dell'Ente sono individuati nel «Comitato istituzionale d'ambito» e nelle «conferenze territoriali» (art. 6, comma 5). Il Comitato istituzionale d'ambito è composto da:

- a) il Presidente della Regione o un suo delegato;
- b) due componenti scelti tra i sindaci dei comuni capoluogo di provincia e della città metropolitana;
- c) due componenti scelti tra i sindaci dei comuni con popolazione uguale o superiore a 10.000 abitanti;
- d) due componenti scelti tra i sindaci dei comuni con popolazione uguale o superiore a 3.000 abitanti e inferiore a 10.000 abitanti;
- e) quattro componenti scelti tra i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti» (art. 7, comma 1). Ciascuna conferenza territoriale è composta «dai sindaci dei comuni ricadenti nell'ambito territoriale di riferimento» (art. 8, comma 2).

È dunque in questo contesto legislativo che si inseriscono le disposizioni della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 fatte oggetto di censura dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3.– Il primo gruppo di questioni riguarda l'art. 1 della legge regionale impugnata, il quale aggiunge, dopo il comma 3 dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, il comma 3-bis, del seguente tenore: «In considerazione del permanere del principio di affidamento della gestione del servizio idrico a società interamente pubbliche si assicura che l'acqua resti un servizio pubblico locale di interesse economico generale, in grado di garantire ai nuclei familiari morosi in condizioni di disagio economico, il diritto inalienabile ad un quantitativo minimo vitale pro-capite».

Questa norma è impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la disciplina delle forme di gestione e affidamento del servizio idrico integrato sarebbe riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per il tramite della norma interposta di cui all'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 (il quale prevede che la forma di gestione del servizio deve essere deliberata

dall'ente di governo dell'ambito «nel rispetto del piano d'ambito di cui all'art. 149»), in quanto tale disposizione statale dovrebbe essere ricondotta alla competenza legislativa dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

3.1.– A essere censurato è dunque l'incipit del nuovo comma 3-bis dell'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2015, là dove individua una sorta di “presupposto” per l'applicabilità della disposizione («In considerazione del permanere del principio di affidamento della gestione del servizio idrico a società interamente pubbliche »).

Sul punto questa Corte ritiene di condividere le argomentazioni svolte dalla resistente, la quale sostiene che la lettura della disposizione impugnata, operata dal ricorrente, è errata, poiché la norma regionale non prescrive né l'obbligo di una gestione affidata a un soggetto interamente pubblico, né che questa sia «la condizione necessaria perché il servizio rimanga pubblico, locale e di interesse economico generale».

In altre parole, il legislatore regionale si è limitato a prendere atto del fatto che la normativa statale prevede come possibile la gestione del servizio idrico da parte di società interamente pubbliche, e che proprio questo è, allo stato, il caso della Regione autonoma Sardegna, nella quale è in atto un affidamento diretto a favore di una società a capitale pubblico (Abbanoa spa), partecipata dagli enti locali.

Interpretata nel senso di non precludere nessuna modalità di gestione del servizio idrico integrato, «fra quelle consentite dall'ordinamento europeo» (art. 149-bis, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006), la disposizione regionale non si pone in contrasto né con la citata norma interposta, né con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., non essendo affatto esclusa la possibilità di affidare la gestione del servizio con modalità diverse dall'affidamento diretto a favore di società interamente pubbliche.

La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e) («tutela della concorrenza»), Cost. deve dunque essere dichiarata non fondata nei sensi di cui in motivazione.

3.2.– Parimenti non fondata nei sensi di cui in motivazione è la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s) («tutela dell'ambiente»), Cost. L'interpretazione sopra illustrata della disposizione regionale esclude infatti la lamentata violazione degli artt. 149 e 149-bis, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto resta fermo il potere dell'Ente di governo dell'ambito di deliberare la forma di gestione fra quelle consentite dall'ordinamento europeo.

4.– Il ricorrente ha impugnato anche gli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per il tramite delle norme interposte contenute all'art. 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), e all'art. 16 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Più precisamente, l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 ha inserito l'art. 7-bis (rubricato «Esercizio del controllo analogo. Commissione per il controllo analogo») nella legge reg. Sardegna n. 4 del 2015; l'art. 6 della legge impugnata ha sostituito il testo dell'art. 12 (rubricato «Funzioni regionali») della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015; l'art. 8, comma 1, ha modificato l'art. 15, comma 1, sempre della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, stabilendo la quota minima di partecipazione della Regione nella misura del 20 per cento del capitale sociale di Abbanoa spa.

Il ricorrente lamenta che tali disposizioni, sottraendo il controllo analogo all'Ente di governo dell'ambito e affidandolo a un organo diverso (la Commissione) e sostanzialmente a un ente diverso (la Regione), disciplinerebbero il controllo analogo in modo non coerente con le regole europee e nazionali, e a sostegno della sua ricostruzione allega i pareri espressi dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e dall'Agenzia nazionale anticorruzione (ANAC), che evidenziano alcuni profili di criticità della legge regionale impugnata.

Sebbene le tre disposizioni contestate abbiano un contenuto diverso, il motivo di censura è sostanzialmente unitario, attenendo comunque alla sussistenza del requisito del controllo analogo. Il

ricorrente lamenta invero che il controllo analogo resterebbe sottratto all'EGAS e sarebbe affidato «formalmente ad un organo diverso» (la Commissione per il controllo analogo, istituita dall'art. 4 impugnato), e «sostanzialmente ad un ente diverso», ossia alla Regione.

A conferma di questo assunto la difesa statale sottolinea inoltre come l'art. 6 impugnato abbia rafforzato i poteri di controllo della Regione Sardegna, prevedendo la possibilità che il Comitato istituzionale d'ambito, organo di governo dell'EGAS, sia sciolto con decreto del Presidente della Regione, adottato previa deliberazione della Giunta e comunicato al Consiglio regionale (testo novellato dell'art. 12, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015).

In questa prospettiva non rileverebbe la pur significativa riduzione (da realizzarsi entro cinque anni dall'entrata in vigore della legge impugnata) delle quote di partecipazione al capitale sociale di Abbanoa spa detenibili dalla Regione, che manterrebbe una quota del 20 per cento (art. 8, comma 1) a fronte del limite massimo in precedenza stabilito nella misura del 49 per cento. Secondo il ricorrente, infatti, non sarebbe scalfito il «potere regionale assoluto» nei confronti dell'EGAS, che determinerebbe «un corrispondente potere [della Regione] di influire in maniera determinante sul soggetto gestore, che tuttavia non è in house rispetto alla Regione».

4.1.– La Regione resistente eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle questioni relative all'art. 4 e all'art. 8, comma 1, per difetto di lesività delle disposizioni impugnate in relazione alle allegazioni riferite ad esse, giacché il ricorrente fonderebbe l'asserita permanenza del controllo analogo in capo alla Regione, anziché agli enti partecipanti all'EGAS, non sulle norme impugnate ma su altre disposizioni della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017. Non sarebbe, pertanto, rivolta alcuna censura alle norme oggetto dell'impugnativa statale.

La situazione lamentata dal ricorrente sarebbe piuttosto riconducibile alla legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (peraltro non impugnata dal Governo), nel testo vigente prima delle modifiche operate dalla contestata legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, e ad altre disposizioni di quest'ultima legge, anch'esse non impugnate con l'odierno ricorso.

Parimenti inammissibili sarebbero le questioni promosse nei confronti dell'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, in quanto il ricorrente si sarebbe limitato a censurare solo il potere della Regione di sciogliere il Comitato istituzionale d'ambito, senza indicare le ragioni per le quali la previsione dello scioglimento sarebbe incostituzionale.

Le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

Sebbene il ricorrente effettivamente riunisca in un unico gruppo di censure tre disposizioni dal contenuto diverso, la motivazione a supporto dell'impugnativa consente di ritenere ammissibili tutte le censure.

La difesa statale deduce, infatti, la violazione del parametro costituzionale e delle norme interposte ad opera del complessivo sistema normativo costituito, appunto, dalle disposizioni impugnate. Se è vero infatti che il testo originario della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 – a voler seguire la prospettazione del ricorrente – poneva dubbi anche maggiori di legittimità costituzionale, non si può negare che le motivazioni addotte dalla difesa statale a sostegno dell'illegittimità costituzionale del testo oggi vigente risultano comunque adeguate.

4.2.– Passando al merito, le questioni promosse in relazione agli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 possono essere così sintetizzate: la prima concerne la legittimità costituzionale della norma regionale (art. 4) che affida il controllo analogo a un'apposita Commissione istituita presso l'EGAS; la seconda riguarda l'effettività di questo controllo da parte dei Comuni in ragione del suo affidamento alla Commissione anzidetta; la terza inerisce all'incidenza del potere di scioglimento del Comitato istituzionale d'ambito, rimesso dall'art. 6 impugnato a una deliberazione della Giunta regionale, sull'effettività del controllo analogo svolto dall'EGAS sul soggetto gestore Abbanoa spa; la quarta riguarda la riduzione del limite massimo (dal 49 al 20 per cento) di quote del capitale sociale che possono essere detenute dalla Regione Sardegna e le sue conseguenze sull'effettività del controllo analogo.

4.3.– La soluzione delle questioni poste dalla difesa statale impone di valutare innanzitutto la pertinenza del parametro invocato e delle norme interposte richiamate.

Il ricorrente indica infatti l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e non anche l'art. 117, primo comma, Cost., alla stregua di quanto avvenuto in altri giudizi (come quello deciso con la sentenza n. 50 del 2013) in cui si contestava la compatibilità europea del controllo analogo previsto da leggi regionali.

In effetti, le condizioni di ammissibilità dell'in house providing, definite dapprima dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e successivamente fatte proprie dal legislatore (europeo e indi) statale, sono previste oggi proprio nelle norme indicate dal ricorrente come interposte nel presente giudizio: art. 5 del d.lgs. n. 50 del 2016 e art. 16 del d.lgs. n. 175 del 2016.

A queste si può aggiungere l'art. 2 del d.lgs. n. 175 del 2016, il quale, tra l'altro, stabilisce che il controllo analogo «può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante» (comma 1, lettera c) e definisce il «controllo analogo congiunto» come «la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi [...]» (comma 1, lettera d).

Con questa disposizione, in particolare, il legislatore statale ha recepito quanto affermato dalla Corte di giustizia che, dopo aver individuato, come ricordato, i requisiti di legittimità dell'affidamento in house, ha ritenuto ammissibile il controllo analogo congiunto (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 13 novembre 2008, in causa C-324/07, Coditel Brabant SA, punto 50; sentenza 10 settembre 2009, in causa C-573/07, Sea srl, punto 59).

In merito al rapporto tra detenzione delle quote del capitale sociale ed effettività del controllo analogo, inoltre, la Corte di giustizia ha ritenuto soddisfatta la condizione dello svolgimento del controllo analogo anche in un caso in cui, in una compagine societaria pubblica frazionata, una singola amministrazione deteneva una quota esigua (0,25 per cento) del capitale sociale della società in house (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 19 aprile 2007, in causa C-295/05, Asemfo, punti 59-61).

4.4.– Sulla scorta di queste considerazioni si può dare risposta alle questioni poste nell'atto introduttivo del presente giudizio.

4.4.1.– Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 non sono fondate.

Questa Corte ritiene che l'affidamento del controllo analogo a un'apposita Commissione istituita presso l'EGAS non infici l'effettività del controllo stesso.

L'art. 7-bis della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (inserito dall'art. 4 impugnato) stabilisce infatti che «l'esercizio del controllo analogo è svolto dai soggetti partecipanti all'Ente di governo dell'ambito della Sardegna, purché soci del gestore unico del servizio idrico integrato, e dalla Regione, nei confronti del gestore unico del servizio idrico integrato tramite la Commissione per il controllo analogo, secondo le modalità previste dal presente articolo» (comma 1).

Lo stesso art. 7-bis della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 prevede un controllo analogo congiunto degli enti locali titolari del servizio (ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera d, del d.lgs. n. 175 del 2016), con le seguenti modalità: «i comuni partecipanti all'Ente di governo dell'ambito e facenti parte, inoltre, dell'assemblea dei soci del gestore unico eleggono, con quote di rappresentanza paritarie, quattro componenti della commissione per il controllo analogo e la Regione nomina il quinto componente» (comma 2). I componenti della Commissione sono, quindi, eletti secondo un criterio che assicura la netta prevalenza dei rappresentanti dei Comuni rispetto a quelli della Regione; di conseguenza, il controllo analogo è svolto da un organo nel quale prevalgono i rappresentanti degli enti locali partecipanti all'EGAS.

Per questa ragione, in considerazione della giurisprudenza della Corte di giustizia e delle norme statali sopra richiamate, l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 non può ritenersi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.4.2.– In merito al potere di scioglimento del Comitato istituzionale d’ambito, che l’impugnato art. 6 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 rimette a una deliberazione della Giunta regionale, va escluso che tale previsione incida sull’effettività del controllo analogo svolto dall’EGAS sul soggetto gestore Abbanoa spa.

Al riguardo, occorre ricordare che il Comitato istituzionale d’ambito costituisce uno dei due organi di governo dell’EGAS (art. 6, comma 5, della legge reg. n. 4 del 2015). La sua composizione e le sue funzioni sono disciplinate dall’art. 7 della legge reg. n. 4 del 2015.

L’art. 12, comma 6, di tale legge, sostituito dall’art. 6 impugnato, individua le cause del suo possibile scioglimento – con decreto del Presidente della Regione adottato previa deliberazione della Giunta regionale e comunicato al Consiglio regionale – nelle seguenti ipotesi: «

- a) per gravi o persistenti violazioni di legge o di regolamento;
- b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento dell’Ente;
- c) per manifesta inosservanza delle direttive degli organi regionali».

Già l’art. 19 della legge reg. Sardegna n. 29 del 1997, rubricato «Funzioni regionali di controllo», disponeva, al comma 4, che «l’Assemblea dell’Autorità d’ambito è sciolta, con decreto del Presidente della Giunta regionale adottato previa delibera di Giunta e comunicato al Consiglio regionale:

- a) per gravi o persistenti violazioni di legge;
- b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento del consorzio».

La genericità della censura statale – che non distingue tra le diverse cause di scioglimento individuate dalla norma censurata – non consente di identificare specifiche ragioni di contestazione della previsione della nuova causa di scioglimento «per manifesta inosservanza delle direttive degli organi regionali». L’unico argomento fatto valere è dunque che il potere regionale di scioglimento potrebbe mettere a rischio l’effettività del controllo analogo dell’ente gestore.

Ma l’argomento non persuade, giacché esso postula, come condizione per il verificarsi della conseguenza temuta, un eventuale esercizio improprio di tale potere – perché di ciò si tratterebbe, se la Regione lo utilizzasse a quei fini – contro il quale l’ordinamento offre adeguati strumenti di tutela giurisdizionale.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 6 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 deve essere ritenuta non fondata.

4.4.3.– L’ultimo motivo di ricorso riguarda l’art. 8, comma 1, della legge contestata, che fissa la quota minima di partecipazione della Regione nella misura del 20 per cento del capitale sociale di Abbanoa spa.

Se si considera che la previsione del limite massimo del 49 per cento, contenuta nel testo originario della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, non è mai stata impugnata dal Governo, è difficile comprendere le ragioni della censura: la riduzione del tetto massimo di quote del capitale sociale che può essere detenuto dalla Regione va infatti nella direzione opposta a quella lamentata dal ricorrente.

In ogni caso, l’aver previsto un limite massimo del 20 per cento non può essere ritenuto ostativo dell’effettività di un controllo analogo, anche in considerazione della sopra richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia, che scinde la quota azionaria detenuta dall’effettività del controllo stesso.

Pertanto, anche la questione di legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 deve essere dichiarata non fondata.

5.– Il terzo gruppo di questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri investe i tre commi introdotti dall'impugnato art. 8, comma 2, dopo il comma 1 dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015.

Secondo la difesa statale le tre disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., per il tramite della norma interposta di cui all'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006 – il quale prevede che l'eccezione al principio di unicità della gestione operi esclusivamente con riferimento a ipotesi specifiche – in quanto l'ambito di applicazione della normativa regionale impugnata si estenderebbe a «fattispecie ulteriori e diverse da quelle individuate dal legislatore nazionale».

In particolare la norma interposta, al secondo e al terzo periodo, dispone quanto segue: «sono fatte salve:

a) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148;

b) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico.

Ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui alla lettera b), l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti».

5.1.– Preliminarmente deve essere rilevato che la censura formulata rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. risulta priva di qualsiasi motivazione.

Il ricorrente indica, infatti, tale parametro solo in apertura del paragrafo dedicato alle ragioni di impugnazione dell'art. 8, comma 2, e alla fine dello stesso, senza indicare le ragioni per le quali sarebbe violata la competenza statale in materia di «tutela della concorrenza».

Per questi motivi le questioni di legittimità costituzionale dei tre commi aggiunti dalla norma impugnata prospettate con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. devono essere dichiarate inammissibili.

5.2.– Il nuovo comma 1-bis dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 è impugnato perché solo apparentemente sarebbe volto a chiarire il contenuto delle fattispecie previste dall'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Infatti, secondo il ricorrente, se la disposizione regionale fosse intesa nel senso che, per le gestioni fatte salve, deve essere comunque verificata la sussistenza dei requisiti indicati dalla norma statale interposta, «sarebbe costituzionalmente legittima ma priva di qualunque contenuto normativo», in quanto le gestioni fatte salve sarebbero comunque previste nell'art. 147, comma 2-bis.

La difesa statale ritiene, invece, che, dovendo dare un senso alla disposizione regionale impugnata, questo non possa che consistere nell'aver previsto un'eccezione al principio di unicità di tutte «le gestioni esistenti svolte in forma autonoma tramite affidamento o in via diretta o attraverso convenzioni stipulate dai comuni con altri enti locali o gestori» (art. 15, comma 1-bis, introdotto dalla norma oggetto di ricorso), «a prescindere dalla concreta ricorrenza dei presupposti richiesti dalla norma statale, che si considerano invece esistenti ex lege».

Così interpretata la norma impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il ricorrente rinviene un ulteriore profilo di incostituzionalità del comma 1-bis dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (introdotto dall'impugnato art. 8, comma 2) nell'aver fatto

salve («rimangono in ogni caso ferme») le gestioni «esistenti» alla data di entrata in vigore della legge regionale contestata (14 dicembre 2017), mentre la norma statale interposta fa salve le gestioni esistenti al momento dell'entrata in vigore (2 febbraio 2016) della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), il cui art. 62, comma 4, ha introdotto il testo oggi vigente dell'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006.

In altre parole, la norma regionale impugnata avrebbe esteso la portata temporale della deroga prevista dalla normativa statale.

5.3. La questione non è fondata, in quanto il ricorrente muove da un erroneo presupposto interpretativo. È, infatti, condivisibile la tesi della difesa regionale, secondo cui la norma censurata non si propone di spostare il termine di riferimento delle gestioni esistenti, che resta quello della legislazione statale.

Pertanto, la disposizione impugnata deve essere letta intendendo il richiamo delle gestioni esistenti come riferito alla normativa statale interposta e quindi alla data di entrata in vigore di quest'ultima e non della normativa regionale contestata.

Per le ragioni anzidette, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-bis dopo il comma 1 dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, deve essere dichiarata non fondata nei sensi di cui in motivazione.

5.4.– Anche il nuovo comma 1-ter dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 è impugnato perché conterrebbe una palese estensione dell'ambito oggettivo della deroga prevista nella normativa statale, in contrasto con l'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

L'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, prima della sua abrogazione (a decorrere dal 31 dicembre 2012), prevedeva che, «ferma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che gestiscano l'intero servizio idrico integrato, e previo consenso della Autorità d'ambito competente».

Ai sensi della norma oggetto di censura, «si considerano positivamente verificati e assentiti, nel periodo della sua vigenza, i requisiti di cui all'articolo 148, comma 5, quando la gestione sia iniziata prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 del 2006 e sia in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge».

Secondo il ricorrente, in questo modo il legislatore regionale avrebbe incluso nella deroga prevista dalla normativa statale anche fattispecie non ricomprese in quest'ultima; peraltro, non si potrebbe escludere che ci siano gestioni iniziate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 e tuttora in corso, in relazione alle quali, però, non sia ancora intervenuto il consenso dell'Autorità d'ambito competente.

Anche in relazione a questa disposizione si deve condividere l'argomentazione della difesa regionale, la quale rileva come l'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006 abbia avuto due differenti versioni, in virtù di quanto disposto dall'art. 2, comma 14, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), entrato in vigore il 13 febbraio 2008.

In particolare, la prima formulazione dell'art. 148, comma 5 (peraltro, oggi abrogato), non prevedeva uno specifico atto dell'Ente di governo; pertanto, le gestioni preesistenti rispetto alla modifica normativa non possono essere messe in discussione in ragione della riformulazione del comma 5 avvenuta nel 2008.

In altre parole, la censura dedotta nel ricorso può essere riferita solo all'ultima formulazione dell'art. 148, comma 5, ma la norma impugnata espressamente delimita il proprio ambito di

applicazione alle gestioni iniziate «prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 del 2006 e che siano in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge».

Pertanto, *ratione temporis* alle gestioni avviate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 non si può estendere un requisito (il consenso dell'Autorità d'ambito competente) introdotto solo nel 2008.

Di qui la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-ter dopo il comma 1 dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015.

5.5.– Infine, il comma 1-quater dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 – secondo cui «il requisito di cui all'articolo 147, comma 2-bis, lettera b) punto secondo del decreto legislativo n. 152 del 2006, si intende soddisfatto anche per le sorgenti ricadenti in siti individuati in zona urbanistica H di salvaguardia ai sensi del decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica 20 dicembre 1983, n. 2266/U» – è impugnato perché sovrapporrebbe una diversa fattispecie a quella prevista dalla legge statale, ponendosi in contrasto con l'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il ricorrente sottolinea come, ai sensi dell'ultimo periodo della norma statale interposta, «l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti».

La legge statale avrebbe dunque previsto una riserva di amministrazione per il riconoscimento dei requisiti, al fine di garantire l'esistenza di una adeguata motivazione al riguardo.

Anche in questo caso, la norma statale interposta sarebbe riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.). Pertanto, anche la disposizione contenuta nel comma 1-quater dell'art. 15 sarebbe illegittima.

La Regione si difende sostenendo che la questione relativa al comma 1-quater non è fondata per assenza di un contrasto tra questa disposizione e quelle statali, e che il legislatore regionale si sarebbe limitato a indicare come di rilievo paesaggistico aree sostanzialmente corrispondenti a quelle già individuate dall'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

A ben vedere, tuttavia, se si confrontano le aree di cui all'art. 142 citato e i siti individuati in zona urbanistica H dal decreto dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze ed urbanistica 20 dicembre 1983, n. 2266/U (Disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici ed alla revisione di quelli esistenti nei Comuni della Sardegna), è agevole constatare che i due elenchi non sono affatto sovrapponibili.

Ciò che del resto consegue alla stessa diversa natura degli interessi tutelati dagli atti normativi che li contengono, interessi che, solo nel caso del codice dei beni culturali e del paesaggio, sono di carattere direttamente ambientale-paesaggistico, mentre nel caso del decreto regionale hanno portata primariamente urbanistica.

Pertanto, l'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-quater dopo il comma 1 dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 dicembre 2017, n. 25, recante «Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006) e alla legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in

materia di aree industriali)», nella parte in cui introduce il comma 1-quater nell'art. 15 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce i commi 1-bis e 1-ter nell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-bis nell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-ter nell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2019.

Sentenza: 20 febbraio 2019, n. 72

Materia: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; alimentazione; sostegno all'innovazione per i settori produttivi; agricoltura

Parametri invocati: artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 1, comma 499, 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)

Esito:

1- illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge 205/2017, nella parte in cui, sostituendo l'art. 13, comma 5, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della L. 5 marzo 2001, n. 57), stabilisce che il decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali dallo stesso previsto sia adottato "sentita la" Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché "previa intesa in sede di" detta Conferenza;

2- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della l. 205/2017, nella parte in cui sostituisce l'art. 13, comma 5, del d.lgs. 228/2001, promossa in riferimento all'art. 119 della Costituzione.

Estensore nota: Alessandro Zacchi

Sintesi:

La Regione Veneto ha promosso giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge 205/2017, che ha sostituito integralmente l'art. 13 del d.lgs. 228/2001, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 della Costituzione sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, e dell'art. 119 Cost. per lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni.

La ricorrente ha lamentato la violazione del principio di leale collaborazione, ritenendo la disposizione impugnata in contrasto con il dettato costituzionale nella parte in cui questa prevedeva che i criteri, le modalità e le procedure per l'attuazione degli interventi di creazione e consolidamento dei cd. "distretti del cibo" fossero definiti con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano".

La Regione Veneto, inoltre, ha censurato la disposizione impugnata anche sotto un altro profilo, quello dell'autonomia finanziaria delle Regioni, sostenendo che, in assenza della previsione di un'intesa, un decreto ministeriale che preveda la ripartizione di risorse finanziarie non potrebbe intervenire in ambiti materiali rimessi alla competenza delle Regioni, perché ciò realizzerebbe una forma di intervento finanziario non riconducibile ad alcune delle modalità costituzionalmente consentite dall'art. 119 Cost.

I giudici costituzionali hanno innanzitutto ricostruito il contesto normativo inquadrando l'art. 1, comma 499, della l. 205/2017 all'interno della disciplina statale già esistente rispetto ai sistemi produttivi locali nei quali sono presenti imprese che svolgono attività agricole e

agroalimentari. Nella sua versione originaria, l'art. 13 del d.lgs. 228/2001 aveva individuato, quali tipologie di sistemi produttivi locali, i cd. "distretti rurali" e i "distretti agroalimentari di qualità", accanto ai già istituiti "distretti industriali" previsti dalla legge 5 ottobre 1991, n. 317 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese). Tale sistema normativo attribuiva alle Regioni il compito di provvedere all'individuazione dei sistemi produttivi locali, inclusi i distretti rurali e quelli agroalimentari di qualità.

La legge 205/2017, novellando la disposizione censurata, ha ricondotto queste due tipologie di distretti ad una nuova categoria, quella dei cd. "distretti del cibo", che a loro volta ricomprendono ulteriori sistemi produttivi locali, tutti caratterizzati dalla presenza di imprese che variamente esercitano attività agricole e agroalimentari (art. 13, comma 2, del d.lgs. 228/2001, come modificato dall'art. 1, comma 499, della legge 205/2017).

Proseguendo nella ricostruzione normativa, i giudici hanno definito la portata del comma 4 dell'art. 13 del decreto legislativo 227/2001: contrariamente a quanto ritenuto dalla Regione Veneto, questo non rinvia al D.M. 8 gennaio 2016 (Criteri, modalità e procedure per l'attuazione dei Contratti di filiera e dei Contratti di distretto e relative misure agevolative per la realizzazione dei Programmi), ma ad un nuovo provvedimento ministeriale di attuazione, che deve contenere i criteri, le modalità e le procedure per l'attuazione degli interventi volti alla creazione ed al consolidamento dei distretti del cibo.

Tale provvedimento del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, deve essere adottato, in base a quanto stabilito dal comma 5 del novellato art. 13 del d.lgs. n. 228 del 2001, soltanto "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano".

La Corte Costituzionale, quindi, si è espressa nel merito affrontando prima la questione dell'asserita violazione dell'art. 119 Cost. e poi quella della lesione del principio di leale collaborazione.

Rispetto alla prima censura, i giudici della Corte hanno dichiarato l'inammissibilità della stessa in quanto la Regione non ha spiegato per quale motivo deduca dalla disposizione censurata, che non ne fa menzione, la previsione di un "riparto di risorse" di natura finanziaria, non chiarendo inoltre se il riferimento sia al riparto tra lo Stato e le Regioni o soltanto tra le Regioni.

La Corte si è arrestata alla verifica delle questioni di rito in quanto il ricorso è apparso insufficiente dal punto di vista della chiarezza e della completezza.

La Corte si è poi espressa in merito alla seconda censura, considerando fondata la questione relativa alla violazione del principio di leale collaborazione.

La disciplina statale, infatti, è intervenuta in un ambito di materie molto vasto che ricomprende, ad esempio, lo sviluppo territoriale, l'ambiente, l'ecosistema, l'alimentazione, l'agricoltura, ecc. I giudici hanno rilevato come le finalità che il legislatore ha inteso perseguire attraverso l'istituzione dei distretti del cibo interessino competenze non soltanto statali, ma anche concorrenti e regionali.

Gli stessi giudici hanno asserito che nel caso di specie non sia possibile riferirsi al criterio della prevalenza, applicabile soltanto quando risulti evidente che il nucleo essenziale della disciplina appartenga ad una materia piuttosto che ad un'altra.

Alla luce di questi rilievi, la Corte non ha ritenuto conforme al principio di leale collaborazione la predisposizione del meccanismo individuato dalla norma impugnata basato sul mero parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

I giudici hanno accolto il ricorso a causa dell'inadeguatezza dello strumento del parere in luogo dell'intesa tra lo Stato e le Regioni: il decreto ministeriale volto a dare attuazione alla legge statale deve essere preceduto dall'intesa in sede di Conferenza, poiché soltanto in questo modo può essere garantito il reale coinvolgimento delle autonomie regionali.

La Corte, dunque, ha concluso dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 499, della legge 205/2017 nella parte in cui, sostituendo l'art. 13, comma 5, del d.lgs. 228/2001, ha stabilito che il decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali dallo stesso

previsto sia adottato “sentita la” Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché “previa intesa in sede di” detta Conferenza.

Bilancio e contabilità pubblica – Istituzione dei "distretti del cibo" e definizione di criteri, modalità e procedure per la loro creazione. - Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 499. - (T-190072) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.15 del 10-4-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, 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), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 27 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 6 marzo 2018, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, la Regione Veneto impugna varie disposizioni della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

Restando riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, lo scrutinio di questa Corte è qui limitato alle questioni relative all'art. 1, comma 499, della suddetta legge, promosse in riferimento agli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 della Costituzione, sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, nonché in riferimento all'art. 119 Cost., in relazione all'autonomia finanziaria della Regione.

1.1.– Le questioni qui esaminate riguardano il citato art. 1, comma 499, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui prevede che i criteri, le modalità e le procedure per attuare gli interventi di creazione e consolidamento dei cosiddetti «distretti del cibo» siano definiti con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata, intervenendo in ambiti materiali rimessi alla competenza delle Regioni – sono evocate le materie “agricoltura” e «alimentazione» – violerebbe innanzitutto gli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost., sotto il profilo della

lesione del principio di leale collaborazione. In particolare, nel caso di specie, le disposizioni costituzionali e il principio evocati richiederebbero che la disposizione di legge, attribuendo a un decreto ministeriale gli interventi di creazione e consolidamento dei cosiddetti «distretti del cibo», preveda che tale decreto, anziché da un mero parere, sia preceduto da un'intesa stipulata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

La Regione Veneto ritiene che la disposizione impugnata si ponga anche in contrasto con l'art. 119 Cost., perché, in assenza della necessaria intesa, un decreto ministeriale non potrebbe prevedere il «riparto di risorse finanziarie» in ambiti materiali asseritamente rimessi alla competenza delle Regioni.

2.– La disposizione impugnata si inserisce in un contesto normativo che già conosce una disciplina statale in tema di sistemi produttivi locali caratterizzati dalla presenza di imprese che svolgono attività agricole e agroalimentari.

Nella sua versione originaria, l'art. 13 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57) aveva infatti individuato, quali tipologie di sistemi produttivi locali, i cosiddetti «distretti rurali» e i «distretti agroalimentari di qualità», accanto ai già istituiti «distretti industriali», previsti dalla legge 5 ottobre 1991, n. 317 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese).

I distretti rurali, secondo il testo originario del d.lgs. n. 228 del 2001, sono «i sistemi produttivi locali di cui all'articolo 36, comma 1, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, e successive modificazioni, caratterizzati da un'identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali».

I distretti agroalimentari di qualità vengono definiti quali «sistemi produttivi locali, anche a carattere interregionale, caratterizzati da significativa presenza economica e da interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari, nonché da una o più produzioni certificate e tutelate ai sensi della vigente normativa comunitaria o nazionale, oppure da produzioni tradizionali o tipiche».

Conformemente a quanto previsto dalla legge n. 317 del 1991 per la generalità dei sistemi produttivi locali, anche il d.lgs. n. 228 del 2001 attribuisce alle Regioni il compito di provvedere all'individuazione dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari.

La legge n. 205 del 2017, novellando la disposizione censurata, riconduce gli appena ricordati distretti rurali e agroalimentari di qualità ad una nuova categoria, i cosiddetti «distretti del cibo», che a loro volta ricomprendono ulteriori sistemi produttivi locali, tutti caratterizzati, come detto, dalla presenza di imprese che variamente esercitano attività agricole e agroalimentari (art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 228 del 2001, come modificato dall'art. 1, comma 499, della legge n. 205 del 2017).

Ai sensi della disciplina attualmente vigente, la legge statale provvede alla istituzione dei distretti del cibo, mentre le Regioni sono chiamate alla loro «individuazione», dovendo altresì provvedere a darne comunicazione al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (d'ora in avanti: MIPAAF), presso il quale è costituito il relativo registro nazionale.

Il comma 4 del novellato art. 13 prevede, inoltre, che «al fine di sostenere gli interventi per la creazione e il consolidamento dei distretti del cibo si applicano le disposizioni relative ai contratti di distretto di cui all'articolo 66, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289».

I contratti di distretto sono contratti tra il MIPAAF e le imprese facenti parte dei distretti, volti ad agevolare le attività agricole e agroalimentari.

Sono così estese ai distretti del cibo le misure di favore già previste per i distretti agroalimentari appunto ai sensi dell'art. 66, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)» e del relativo decreto ministeriale di attuazione (decreto del Ministro delle politiche agricole

alimentari e forestali 8 gennaio 2016, recante «Criteri, modalità e procedure per l'attuazione dei Contratti di filiera e dei Contratti di distretto e relative misure agevolative per la realizzazione dei Programmi»).

Va precisato che, contrariamente a quanto assume la ricorrente (peraltro fuorviata da una imprecisa formulazione legislativa), l'art. 13, comma 4, del d.lgs. n. 228 del 2001 (come novellato dalla disposizione censurata) non rinvia al citato d.m. 8 gennaio 2016, ma a un nuovo provvedimento ministeriale di attuazione, che dovrà contenere i criteri, le modalità e le procedure per l'attuazione degli interventi volti alla creazione e al consolidamento dei distretti del cibo.

Tale nuovo provvedimento del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, deve essere adottato, come stabilisce il comma 5 del novellato art. 13, solo «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Oggetto della censura della ricorrente è proprio l'asserita inadeguatezza del previsto parere sul provvedimento da adottare, che costituirebbe strumento di insufficiente coinvolgimento dell'autonomia regionale, in materie, quali l'«agricoltura» e l'«alimentazione», che alle Regioni spettano ai sensi, rispettivamente, del quarto e del terzo comma dell'art. 117 Cost.

3.– Va preliminarmente dichiarata inammissibile la censura che la ricorrente muove alla disposizione impugnata per asserita violazione dell'art. 119 Cost. in relazione all'autonomia finanziaria delle Regioni.

La ricorrente si limita infatti a segnalare che, nonostante l'assenza della previsione di un'intesa, il decreto ministeriale previsto dall'art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 228 del 2001 atterrebbe «anche al riparto di risorse finanziarie» e interverrebbe «in ambiti materiali rimessi alla competenza delle Regioni», realizzando così «una forma di intervento finanziario non riconducibile ad alcuna delle modalità costituzionalmente consentite dal suddetto art. 119 Cost.».

La Regione, tuttavia, formula una censura del tutto apodittica e non spiega per quale motivo ricavi dalla disposizione censurata, che non ne fa menzione, la previsione di un «riparto di risorse» di natura finanziaria (non è neppure chiarito se fra lo Stato e le Regioni o fra le Regioni).

In relazione a tale specifica censura, il ricorso non raggiunge perciò quella soglia minima di chiarezza e completezza cui la giurisprudenza di questa Corte subordina l'ammissibilità delle impugnative proposte nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (ex multis, sentenze n. 245 del 2017, n. 3 del 2016 e n. 252 del 2015).

4.– È fondata la questione proposta per violazione del principio di leale collaborazione.

L'elenco delle finalità che il legislatore statale intende perseguire attraverso l'istituzione dei distretti del cibo (art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 228 del 2001, come modificato dalla disposizione impugnata) mostra che la disciplina statale interviene in un vasto ambito di materie, interessando competenze non soltanto statali, ma anche concorrenti e regionali.

Le finalità in parola incrociano varie attribuzioni materiali di competenza elencate dall'art. 117 Cost.

Così, la disposizione richiama l'obiettivo di promuovere lo sviluppo territoriale, la coesione e l'inclusione sociale, quello di favorire l'integrazione delle attività caratterizzate da prossimità territoriale, la finalità di garantire la sicurezza alimentare, di diminuire l'impatto ambientale delle produzioni, di ridurre lo spreco alimentare e di salvaguardare il territorio e il paesaggio rurale attraverso il sostegno alle attività agricole e agroalimentari. Inoltre, l'art. 1, comma 499, della legge n. 205 del 2017 contiene un insistito riferimento ai sistemi produttivi locali caratterizzati da una elevata concentrazione di piccole e medie imprese agricole e agroalimentari, rivelando l'obiettivo di favorire lo sviluppo economico e industriale territoriale, espressione di sintesi suscettibile di per sé di rinviare a una pluralità di materie (così già la sentenza n. 165 del 2007).

Ciascuno di questi obiettivi deve essere ricondotto o all'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato (ad esempio alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117,

secondo comma, lettera s, Cost.), oppure a competenze di natura concorrente in materia di «alimentazione» (sentenze n. 168 del 2008, n. 213 del 2006 e n. 467 del 2005) e di «sostegno all'innovazione per i settori produttivi» (sentenze n. 74 del 2018 e n. 165 del 2007). Vi è altresì incidenza sulla materia «agricoltura», di competenza regionale residuale (sentenze n. 261 del 2017, n. 60 e n. 38 del 2015).

L'intreccio fra ambiti materiali diversi che caratterizza la disciplina in esame non può essere composto facendo ricorso al criterio della prevalenza, applicabile soltanto quando risulti evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina stessa ad una materia piuttosto che a un'altra (ex plurimis, sentenze n. 198 e n. 137 del 2018; n. 261, n. 170 e n. 114 del 2017; n. 287 e n. 251 del 2016), mentre nel caso di specie nessuno degli ambiti materiali, né dal punto di vista qualitativo, né da quello quantitativo (sentenze n. 21 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015), manifesta un rilievo prevalente sugli altri.

Versandosi perciò in un caso in cui la legge statale interviene in un ambito caratterizzato da inscindibile sovrapposizione o intreccio di competenze («nodo inestricabile», secondo l'espressione utilizzata dalla sentenza n. 21 del 2016), è ineludibile, in applicazione del principio di leale collaborazione, la predisposizione, da parte della legge statale – pur pienamente legittimata a intervenire – di un'adeguata modalità di coinvolgimento delle Regioni, con l'obiettivo di contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze in questione con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie.

Nel caso di specie, strumento adeguato non è il parere in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, poiché una tale previsione si esaurisce nell'attribuzione alla Conferenza di un mero ruolo consultivo in relazione al contenuto di un atto predeterminato da un altro soggetto (sentenza n. 171 del 2018).

È invece necessario che il decreto ministeriale volto a dare attuazione alla legge statale sia preceduto dall'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, poiché solo quest'ultima garantisce il reale coinvolgimento delle autonomie regionali nella definizione del contenuto dell'atto (analogamente, sentenza n. 261 del 2017).

È perciò costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 499, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui, sostituendo l'art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 228 del 2001, stabilisce che il decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali dallo stesso previsto sia adottato «sentita la» Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché «previa intesa in sede di» detta Conferenza.

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. 1, comma 499, 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), nella parte in cui, sostituendo l'art. 13, comma 5, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), stabilisce che il decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali dallo stesso previsto sia adottato «sentita la» Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché «previa intesa in sede di» detta Conferenza;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art.1, comma 499, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui sostituisce l'art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 228 del 2001,

promossa, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2019.

Sentenza : 20 febbraio 2019, n. 74

Materia: armonizzazione dei bilanci pubblici, autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Parametri invocati: artt. 5, 117, 118, 119 e 120 Cost.; art. 1, comma 71 legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) quale parametro interposto

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: Art. 1, comma 71 Legge 205/2017 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 71, 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), nella parte in cui non prevede che le modalità di utilizzo su base regionale delle risorse ivi previste siano stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze previa intesa con la Conferenza unificata;

2) inammissibilità la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 71, della legge n. 205 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 119 della Costituzione.

Estensore nota: Elvira Salemme

Sintesi:

la Regione Veneto censura, tra le altre, l'art. 1, comma 71 della L. 205/2017 in riferimento al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

Il comma in esame concerne l'utilizzo delle risorse del Fondo istituito dall'art. 1, comma 866, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», e finalizzato all'incremento del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale.

Esso prevede, in particolare, che tali risorse – per un importo fino a cento milioni di euro per ciascuno degli anni compresi fra il 2019 e il 2033 – possano essere destinate al finanziamento di «progetti sperimentali e innovativi di mobilità sostenibile, coerenti con i Piani urbani della mobilità sostenibile (PUMS) ove previsti dalla normativa vigente (regionale), per l'introduzione di mezzi su gomma o imbarcazioni ad alimentazione alternativa e relative infrastrutture di supporto, presentati dai comuni e dalle città metropolitane», e dispone altresì la destinazione alle medesime finalità delle risorse di cui all'art. 1, comma 613, ultimo periodo, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), con cui il citato Fondo era stato destinato anche ad un «programma di interventi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e di servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto».

L'ultimo periodo del comma in esame prevede che le modalità di utilizzo delle risorse siano stabilite «con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze»: su tale disposto si

incentra la censura della ricorrente, che ne assume l'illegittimità costituzionale, in quanto non sarebbe stata così prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nel percorso decisionale relativo alla modalità di erogazione dei finanziamenti.

Da tanto, ad avviso della Regione Veneto, deriverebbe una violazione sia del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., sia dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., sia, infine, dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.

Preliminarmente la Corte riserva a pronunce separate la decisione delle questioni vertenti sulle altre disposizioni impugnate con il ricorso *de quo*.

Dichiara la questione inerente alla violazione dell'art. 119 Cost. inammissibile, in ragione del mancato assolvimento dell'onere probatorio in ordine al pregiudizio all'autonomia finanziaria asseritamente subito dalla ricorrente.

Invece, la Corte ritiene fondata la doglianza relativa alla lesione della leale collaborazione. Il comma scrutinato ha ad oggetto la destinazione delle risorse del Fondo istituito dall'art. 1, comma 866, della legge n. 208 del 2015, al fine di garantire il concorso dello Stato al raggiungimento degli standard europei di dotazione di mezzi destinati al trasporto pubblico locale e regionale, in particolare per l'accessibilità di persone a mobilità ridotta; in tale Fondo erano confluite, previa intesa con le Regioni, le risorse disponibili per il medesimo capitolo di spesa.

Sulle modalità di destinazione delle risorse è poi intervenuto l'art. 1, comma 613, della legge n. 232 del 2016, che le ha incrementate fino al 2033, con l'obiettivo di procedere all'acquisto, alla riqualificazione elettrica o al noleggio di mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale, al fine di realizzare un Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile (PUMS) «destinato al rinnovo del parco degli autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative, in attuazione degli accordi internazionali nonché degli orientamenti e della normativa dell'Unione europea».

In forza di quanto previsto dall'art. 1, comma 615, della medesima legge, il Piano strategico doveva

essere approvato con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; quindi, in coerenza con il contenuto del Piano, un successivo decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, avrebbe disciplinato nel dettaglio gli interventi di rinnovo del parco automezzi.

Invero, la ricorrente aveva *illo tempore* impugnato il menzionato art. 1, comma 615, nella parte in cui non prevedeva alcun coinvolgimento delle Regioni nel processo decisionale relativo all'adozione del Piano strategico e alla disciplina degli interventi ad esso successivi.

Con sentenza n. 78 del 2018, il medesimo comma era stato dichiarato costituzionalmente illegittimo «nella parte in cui non prevedeva alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni, in relazione all'approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile e all'emanazione dell'ivi previsto decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti».

La Corte ritiene che la decisione in parola si sia fondata su argomenti estendibili anche al caso di specie.

Secondo il ragionamento della Consulta, infatti, l'impugnato art. 1, comma 71, della legge n. 205 del 2017, ha ad oggetto il medesimo ambito di intervento dell'evocata decisione, essendo volto a disciplinare le risorse del Fondo istituito per il concorso dello Stato al raggiungimento degli standard europei di efficienza e qualità dei mezzi destinati al trasporto pubblico locale e regionale. Invero, la Corte ritiene essere analogo il contenuto attinto dalla censura di illegittimità costituzionale, relativo alla regolamentazione delle concrete modalità di utilizzo delle risorse del Fondo, che in entrambi i casi non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

In conclusione, la Corte ribadisce che la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze legislative residuali delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.; e che, tuttavia, la perdurante incompleta attuazione dell'art. 119 Cost. in ordine al sistema di finanziamento regionale, nel contesto di una crisi economica diffusa e di avvertite necessità sociali, rende ammissibili interventi statali di finanziamento del settore, volti ad assicurare un livello uniforme di godimento di diritti tutelati dalla Costituzione stessa, «in funzione di sostegno ed integrazione delle limitate risorse regionali disponibili» (sentenza n. 211 del 2016).

Tanto premesso, aggiunge che la mancata previsione di un coinvolgimento delle Regioni nel processo di adozione del decreto interministeriale di cui all'ultimo periodo dell'impugnato comma 71 si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione.

Il menzionato Piano strategico, infatti, pur costituendo uno strumento di carattere programmatico,

contiene allo stesso tempo «fondamentali indicazioni concretamente operative per lo sviluppo del sistema del trasporto pubblico locale, funzionali a realizzare la mobilità sostenibile, poiché include la ripartizione e l'assegnazione alle diverse finalità delle risorse finanziarie incrementalmente del Fondo», rendendo così necessario un confronto fra l'esecutivo e le Regioni nella relativa predisposizione (sentenza n. 78 del 2018).

A identiche conclusioni la Corte giunge per quel che concerne il decreto interministeriale previsto dalla norma impugnata, che del Piano strategico costituisce lo sviluppo operativo, poiché attraverso di esso vengono stabilite le modalità di riparto delle risorse individuate in sede di programmazione.

Pertanto la Corte osserva che tale ultimo rilievo, unito a quello basato sul fatto che l'intervento statale di finanziamento inerisce ad un settore di competenza legislativa regionale residuale, comporta la necessaria applicazione del principio di leale collaborazione mediante il coinvolgimento decisionale del sistema regionale nella definizione di aspetti aventi diretta incidenza sulla sua sfera di interesse.

Più dettagliatamente, quanto alla modalità del coinvolgimento, richiama il proprio costante orientamento a mente del quale ove una norma statale disponga, in materie soggette a potestà legislativa regionale residuale, circa i criteri e le modalità di riparto o riduzione di fondi destinati ad enti territoriali mediante il rinvio a fonti secondarie di attuazione, occorre prevedere "a monte" lo strumento dell'intesa (*ex multis*, sentenza n. 273 del 2013).

A parere della Corte, la medesima evenienza ricorre anche nel caso in esame, atteso che la disciplina delle modalità di riparto del fondo in relazione alla nuova destinazione delle relative risorse viene integralmente demandata dal legislatore statale alla prevista fonte secondaria.

Ed in particolare, poiché il fondo in questione è destinato al trasporto pubblico locale, reputa meritevole la prospettazione della ricorrente in accordo alla quale lo strumento idoneo consiste nell'intesa in sede di Conferenza unificata (sentenza n. 222 del 2005).

Pertanto, sotto tale profilo, ritiene non privo di pregio l'argomento della difesa erariale, secondo cui il decreto interministeriale, prima della sua emanazione, sarebbe stato comunque sottoposto alla Conferenza unificata al fine dell'acquisizione dell'intesa.

Tuttavia, non manca di osservare come lo stesso argomento è irrilevante nell'ottica dello scrutinio di costituzionalità, poiché non si è tradotto in alcuna previsione normativa in grado di sanare il vizio che inficia la disciplina dell'impiego delle risorse.

Per questi motivi, la Corte dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 71, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui non prevede che il decreto interministeriale con il quale vengono stabilite le modalità di utilizzo delle risorse ivi previste sia adottato previa intesa nella Conferenza unificata.

Trasporto – Utilizzo delle risorse del Fondo finalizzato all'incremento del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale per il finanziamento di progetti sperimentali e innovativi di mobilità' sensibile. - Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 71. - (T-190074) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 17-4-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 71, 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), promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 27 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 6 marzo 2018, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso proposto nei confronti di plurime disposizioni della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), la Regione Veneto censura, tra le altre, l'art. 1, comma 71, di detta legge, in riferimento al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

Il comma in esame concerne l'utilizzo delle risorse del Fondo istituito dall'art. 1, comma 866, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», e finalizzato all'incremento del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale.

Esso prevede, in particolare, che tali risorse – per un importo fino a cento milioni di euro per ciascuno degli anni compresi fra il 2019 e il 2033 – possano essere destinate al finanziamento di «progetti sperimentali e innovativi di mobilità sostenibile, coerenti con i Piani urbani della mobilità sostenibile (PUMS) ove previsti dalla normativa vigente, per l'introduzione di mezzi su gomma o imbarcazioni ad alimentazione alternativa e relative infrastrutture di supporto, presentati dai comuni e dalle città metropolitane», e dispone altresì la destinazione alle medesime finalità delle risorse di cui all'art. 1, comma 613, ultimo periodo, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), con cui il citato Fondo era stato destinato anche ad un «programma di interventi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e di servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto».

1.1.– L'ultimo periodo del comma in esame prevede che le modalità di utilizzo delle risorse siano stabilite «con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze»: su tale disposto si incentra la censura della ricorrente, che ne assume l'illegittimità costituzionale, in quanto non sarebbe stata così prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nel percorso decisionale relativo alla modalità di erogazione dei finanziamenti.

Da tanto, ad avviso della ricorrente, deriverebbe una violazione sia del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., sia dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., sia, infine, dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.

2.– Resta riservata a separate pronunce la decisione delle questioni vertenti su altre disposizioni impugnate con il ricorso indicato in epigrafe.

3.– Nel suo profilo inerente alla violazione dell'art. 119 Cost., la questione oggetto di scrutinio in questa sede è inammissibile.

Questa Corte, in proposito, ha più volte affermato che spetta alle Regioni dimostrare, allorché rivendichino l'illegittimità di norme che prevedono una riduzione di trasferimenti erariali, che tale riduzione determini l'insufficienza dei mezzi finanziari per l'adempimento dei compiti di loro spettanza, e che al mancato assolvimento di tale onere consegua l'inammissibilità della questione proposta (ex plurimis, sentenze n. 5 del 2018 e n. 192 del 2017).

La ricorrente non ha minimamente argomentato il lamentato pregiudizio all'autonomia finanziaria regionale, limitandosi a ribadire la necessità di un proprio coinvolgimento nel percorso decisionale.

Ciò rileva sotto altro profilo, nei termini di seguito precisati.

4.– La questione, infatti, è fondata quanto al profilo inerente alla violazione del principio di leale collaborazione.

Il comma scrutinato ha ad oggetto la destinazione delle risorse del Fondo istituito dall'art. 1, comma 866, della legge n. 208 del 2015, al fine di garantire il concorso dello Stato al raggiungimento degli standard europei di dotazione di mezzi destinati al trasporto pubblico locale e regionale, in particolare per l'accessibilità di persone a mobilità ridotta; in tale Fondo erano confluite, previa intesa con le Regioni, le risorse disponibili per il medesimo capitolo di spesa.

Sulle modalità di destinazione delle risorse è poi intervenuto l'art. 1, comma 613, della legge n. 232 del 2016, che le ha incrementate fino al 2033, con l'obiettivo di procedere all'acquisto, alla riqualificazione elettrica o al noleggio di mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale, al fine di realizzare un Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile (PUMS) «destinato al rinnovo del parco degli autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative, in attuazione degli accordi internazionali nonché degli orientamenti e della normativa dell'Unione europea».

In forza di quanto previsto dall'art. 1, comma 615, della medesima legge, il Piano strategico doveva essere approvato con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; quindi, in coerenza con il contenuto del Piano, un successivo decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, avrebbe disciplinato nel dettaglio gli interventi di rinnovo del parco automezzi.

4.1.– Come riportato nel ricorso introduttivo, la Regione Veneto a suo tempo ha impugnato il menzionato art. 1, comma 615, nella parte in cui non prevedeva alcun coinvolgimento delle Regioni nel processo decisionale relativo all'adozione del Piano strategico e alla disciplina degli interventi ad esso successivi.

Con sentenza n. 78 del 2018, il medesimo comma è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo «nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni, in relazione all'approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile e all'emanazione dell'ivi previsto decreto del

Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti».

4.2.– Tale decisione si fonda su argomenti che possono essere validamente riproposti anche nel caso di specie.

L'impugnato art. 1, comma 71, della legge n. 205 del 2017, infatti, ha ad oggetto il medesimo ambito di intervento di quella già scrutinata da questa Corte con la richiamata decisione, essendo volta a disciplinare le risorse del Fondo istituito per il concorso dello Stato al raggiungimento degli standard europei di efficienza e qualità dei mezzi destinati al trasporto pubblico locale e regionale.

Analogo è poi il contenuto attinto dalla censura di illegittimità costituzionale, relativo alla regolamentazione delle concrete modalità di utilizzo delle risorse del Fondo, che in entrambi i casi non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

4.3.– In questa sede va dunque anzitutto ribadito che la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze legislative residuali delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.; e che, tuttavia, la perdurante incompleta attuazione dell'art. 119 Cost. in ordine al sistema di finanziamento regionale, nel contesto di una crisi economica diffusa e di avvertite necessità sociali, rende ammissibili interventi statali di finanziamento del settore, volti ad assicurare un livello uniforme di godimento di diritti tutelati dalla Costituzione stessa, «in funzione di sostegno ed integrazione delle limitate risorse regionali disponibili» (sentenza n. 211 del 2016).

4.4.– Ciò posto, la mancata previsione di un coinvolgimento delle Regioni nel processo di adozione del decreto interministeriale di cui all'ultimo periodo dell'impugnato comma 71 si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione.

Il menzionato Piano strategico, infatti, pur costituendo uno strumento di carattere programmatico, contiene allo stesso tempo «fondamentali indicazioni concretamente operative per lo sviluppo del sistema del trasporto pubblico locale, funzionali a realizzare la mobilità sostenibile, poiché include la ripartizione e l'assegnazione alle diverse finalità delle risorse finanziarie incrementali del Fondo», rendendo così necessario un confronto fra l'esecutivo e le Regioni nella relativa predisposizione (sentenza n. 78 del 2018).

A identiche conclusioni si deve giungere per il decreto interministeriale previsto dalla norma impugnata, che del Piano strategico costituisce lo sviluppo operativo, poiché attraverso di esso vengono stabilite le modalità di riparto delle risorse individuate in sede di programmazione.

Tale ultimo rilievo, unito a quello basato sul fatto che l'intervento statale di finanziamento inerisce ad un settore di competenza legislativa regionale residuale, comporta la necessaria applicazione del principio di leale collaborazione mediante il coinvolgimento decisionale del sistema regionale nella definizione di aspetti aventi diretta incidenza sulla sua sfera di interesse.

4.5.– Quanto, poi, alla forma di tale coinvolgimento, è appena il caso di richiamare il costante orientamento di questa Corte, secondo cui, ove una norma statale disponga, in materie soggette a potestà legislativa regionale residuale, circa i criteri e le modalità di riparto o riduzione di fondi destinati ad enti territoriali mediante il rinvio a fonti secondarie di attuazione, occorre prevedere “a monte” lo strumento dell'intesa (fra le numerose altre, sentenza n. 273 del 2013).

Tale evenienza ricorre anche nella specie, atteso che la disciplina delle modalità di riparto del fondo in relazione alla nuova destinazione delle relative risorse viene integralmente demandata dal legislatore statale alla prevista fonte secondaria.

Più in particolare, poiché il fondo in questione è destinato al trasporto pubblico locale, è corretta la prospettazione della ricorrente secondo cui lo strumento idoneo consiste nell'intesa in sede di Conferenza unificata (sentenza n. 222 del 2005).

Sotto tale profilo, del resto, è significativo l'argomento della difesa erariale, secondo cui il decreto interministeriale, prima della sua emanazione, sarebbe stato comunque sottoposto alla

Conferenza unificata al fine dell'acquisizione dell'intesa; lo stesso argomento, tuttavia, è irrilevante nell'ottica dello scrutinio di costituzionalità, poiché non si è tradotto in alcuna previsione normativa in grado di sanare il vizio che inficia la disciplina dell'impiego delle risorse.

4.6.– L'art. 1, comma 71, della legge n. 205 del 2017 dev'essere pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede che il decreto interministeriale con il quale vengono stabilite le modalità di utilizzo delle risorse ivi previste sia adottato previa intesa nella Conferenza unificata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 71, 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), nella parte in cui non prevede che le modalità di utilizzo su base regionale delle risorse ivi previste siano stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze previa intesa con la Conferenza unificata;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 71, della legge n. 205 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 aprile 2019.

Sentenza: 19 febbraio 2019, n. 77

Materia: coordinamento finanza pubblica – armonizzazione dei bilanci pubblici

Parametri invocati: principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione; principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione; art. 81 Cost., anche in relazione alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale); artt. 8, 16, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige) – artt. 17, 18, 19 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme in attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); accordo siglato in data 15 ottobre 2014, recepito dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015); art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione); legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione) quali norme interposte

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Provincia autonoma di Trento

Oggetto: art. 1, comma 828, 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)

Esito: infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale

Estensore nota: Alessandro Zacchi

Sintesi:

La Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art. 1, comma 828, della legge 205/2017 in riferimento ai parametri specificati in epigrafe.

La Provincia ricorrente ha prima offerto una sua ricostruzione del quadro normativo e poi ha motivato il ricorso promosso innanzi alla Corte.

L'art. 1, comma 828, della legge 205/2017 stabilisce che “il comma 483 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 è abrogato”. Tale norma recava una specifica clausola di salvaguardia delle competenze della Provincia autonoma prevedendo, al primo periodo, che “per le Regioni Friuli Venezia-Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato”.

Secondo la ricorrente, per effetto di tale abrogazione l'art. 1, comma 475, della legge 232/2016 (che detta le sanzioni in caso di mancato raggiungimento del saldo in equilibrio, come determinato dal comma 466), risulterebbe sicuramente applicabile, rispetto alle lettere a) e b), pro futuro, alle due Province autonome e agli enti locali della Regione Trentino-Alto Adige, mentre l'art. 1, comma 479, della medesima legge disciplina le misure premiali, per cui alle Regioni che rispettano il saldo di cui al comma 466 e che conseguono un saldo finale di cassa non negativo tra entrate e spese finali sono assegnate le eventuali risorse incassate dal bilancio dello Stato alla data del 30 giugno, ai sensi del comma 475, lettera b).

Nello specifico, la ricorrente ha lamentato che, per via dell'abrogazione dell'art. 1, comma 483, della legge 232/2016, sarebbe divenuto direttamente applicabile alla stessa Provincia (ed anche ai propri enti locali) l'intero sistema sanzionatorio previsto dall'art. 1, comma 475, della medesima legge, in violazione del principio di leale collaborazione, dell'accordo (trasfuso nel nuovo testo dell'art. 79 dello statuto speciale) e delle norme statutarie che attribuiscono alla Provincia autonoma le funzioni di coordinamento finanziario dei propri enti locali. Per la Provincia autonoma di Trento il regime sanzionatorio non potrebbe produrre direttamente i suoi effetti in ambito provinciale, ma dovrebbe essere tradotto da specifiche disposizioni provinciali secondo le previsioni che regolano i rapporti tra legge statale e norme provinciali.

La Provincia autonoma di Trento ha rivolto verso l'art. 1, comma 828, della legge 205/2017 censure che di fatto colpiscono le lettere a), b), c), d) e) e f), del comma 475, dell'art. 1 della legge 232/2016, lamentando che le misure previste risulterebbero dettagliate e direttamente applicative nei confronti degli enti locali provinciali.

La ricorrente ha censurato la lettera a) del comma 475 per il presunto contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, con il principio di equilibrio di bilancio di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost. e con l'art. 9, comma 2, della legge 243/2012: la previsione di una sanzione pecuniaria a carattere automatico, in caso di mancato rispetto del saldo finanziario di equilibrio, sarebbe irragionevole, poiché renderebbe oggettivamente più difficile, per l'ente, raggiungere l'obiettivo di bilancio.

La ricorrente ha censurato, rispetto al medesimo comma, anche la lettera b) (che dispone nello specifico le sanzioni in caso di violazione della norma) perché questo consentirebbe allo Stato non soltanto di determinare in modo unilaterale l'*an* e il *quantum* del presunto debito, ma anche di attribuirsi direttamente la somma, in violazione dell'art. 79, quarto comma, dello statuto speciale.

La Provincia autonoma di Trento ha contestato l'illegittimità della lettera b) anche sotto altri profili. Il meccanismo sanzionatorio, consistente nel versamento, per tre anni, di un terzo dell'importo dello scostamento, finirebbe per contrastare con quanto previsto dall'art. 9, comma 2, della legge 243/2012, violando anche il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., l'art. 81, sesto comma, Cost. e l'art. 5 della legge costituzionale 1/2012.

Da ultimo, in via subordinata, la Provincia autonoma ha impugnato il meccanismo abrogativo laddove si fosse dovuto ritenere applicabile alla ricorrente il sistema delle sanzioni di cui all'art. 1, comma 475, della legge 232/2016, senza tuttavia ricomprenderla nel sistema premiale di cui al comma 479, per violazione dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., e del principio di proporzionalità tra premi e sanzioni di cui all'art. 9 della legge 243/2012, in attuazione dell'art. 81 Cost. e dell'art. 5 della legge costituzionale 1/2012.

La Corte risolve le questioni sollevate attraverso principi già espressi nelle sentenze nn. 94, 101 e 124 del 2018, inerenti a questioni analoghe o comunque collegate.

Attraverso la prima sentenza, la n. 94 del 2018, la Corte ha ribadito il concetto per cui, se da un lato lo speciale regime di cui godono le autonomie territoriali trentine comporta che il perseguimento degli obiettivi macroeconomici avvenga tramite una disciplina specifica della finanza provinciale, dall'altro, le violazioni di questo regime devono essere regolate attraverso "un omogeneo sistema sanzionatorio, proporzionato all'entità delle infrazioni commesse dagli enti locali insistenti sul territorio della Provincia autonoma".

La sentenza n. 101 del 2018 si è pronunciata, invece, sull'impugnazione dell'art. 1, comma 475, lettere a) e b), della legge 232/2016, dichiarandone l'illegittimità costituzionale nella parte in cui "prevede che gli enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Friuli Venezia-Giulia sono tenuti a versare l'importo della sanzione per il mancato conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica al bilancio dello Stato anziché a quello delle suddette autonomie speciali".

La terza pronuncia, la n. 124 del 2018, che ha censurato una norma della Provincia autonoma di Bolzano poiché demandava ad un provvedimento di intesa tra Giunta e Consiglio provinciale la definizione delle sanzioni a carico degli enti locali, è richiamata dalla Corte poiché a questa era stato chiesto dalla Provincia autonoma di Trento, tramite memoria in vista dell'udienza

pubblica, di pronunciarsi sia sulla questione dell'applicazione nei propri confronti del sistema sanzionatorio e premiale, senza l'intermediazione del procedimento di cui all'art. 104 dello statuto d'autonomia e all'art. 2 del d.lgs. 266/1992, che sul proprio coinvolgimento rispetto al sistema di partecipazione dei fondi derivanti dalla riscossione delle sanzioni per il mancato conseguimento del pareggio.

Effettuate queste premesse, la Corte dichiara la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dedotte dalla ricorrente.

Nell'ambito del coordinamento delle finanze pubbliche, infatti, i giudici confermano che spetta al legislatore statale creare un omogeneo sistema di sanzioni e premi sul territorio nazionale: questo, dunque, vale anche per gli enti locali appartenenti alle autonomie speciali, non potendosi sottrarre, anche tali enti, alle esigenze di uniformità nazionali.

Per quel che riguarda il meccanismo sanzionatorio, la Corte riprende quanto già affermato in precedenza, per cui "non può essere autorizzata una differenziazione per gli enti operanti nelle autonomie speciali in relazione ad un aspetto ... che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata".

In relazione ai sistemi premiali, i giudici hanno ribadito che per l'accesso agli stessi, valgono le stesse considerazioni già espresse rispetto al sistema sanzionatorio, vista la correlazione speculare tra i due temi.

Gli obblighi complessivi di finanza pubblica, per la Corte, determinano l'assoggettamento della Regione autonoma Trentino Alto-Adige e delle due Province autonome ad un monitoraggio e meccanismo sanzionatorio connessi alle esigenze statali.

Per quanto concerne la peculiarità della disciplina della finanza provinciale trentina, i giudici hanno confermato che "la materia della finanza provinciale di Trento e di Bolzano è ispirata al principio dell'accordo", il quale, nel caso di specie, si è manifestato attraverso una legislazione peculiare, già di per sé rispettosa di tale principio, volta all'attuazione ed al rispetto dei vincoli macroeconomici di matrice europea e nazionale.

Ad avviso della Corte, nella gestione degli obiettivi di finanza pubblica su base territoriale la Provincia autonoma di Trento assume il ruolo di regista del sistema finanziario provinciale integrato.

In conclusione, per i giudici della Corte la norma impugnata ha confermato la sostanza delle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento sia rispetto alla responsabilità complessiva del raggiungimento degli obiettivi macroeconomici su base provinciale che alla sottoposizione degli enti locali trentini al comune sistema sanzionatorio e premiale adottato su base nazionale.

Da queste considerazioni, dunque, discende la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica – Disciplina del pareggio di bilancio – Sistema sanzionatorio e sistema premiale applicabile alla Provincia autonoma di Trento e ai Comuni del relativo territorio. - Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 828. - (T-190077) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 17-4-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 828, 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), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 27

febbraio 2018, depositato in cancelleria il 6 marzo 2018, iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe la Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art. 1, comma 828, 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), in riferimento agli artt. 8, 16, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige), agli artt. 17, 18 e 19 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, all'accordo siglato in data 15 ottobre 2014, recepito dalla legge 23 dicembre 2014 n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nonché al principio dell'accordo in materia di rapporti finanziari tra Provincia autonoma e Stato di cui agli artt. 104 e 107 dello statuto speciale e 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), al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., all'art. 81 Cost., anche in relazione alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

1.1.– L'art. 1, comma 828, della legge n. 205 del 2017 stabilisce che «il comma 483 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è abrogato».

La ricorrente evidenzia che il menzionato comma 483 recava una specifica clausola di salvaguardia delle competenze della Provincia autonoma: esso prevedeva, al primo periodo, che, «per le regioni Friuli Venezia-Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché per le province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato».

Pertanto, prosegue la Provincia autonoma di Trento, per effetto di tale abrogazione, l'art. 1, comma 475, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), risulterebbe sicuramente applicabile, quanto alle lettere a) e b), pro futuro alle due Province autonome e agli enti locali della Regione Trentino-Alto Adige.

In particolare, il citato comma 475 detta le sanzioni in attuazione della disciplina prevista dall'art. 9, comma 4, della legge n. 243 del 2012, in caso di mancato raggiungimento del saldo in equilibrio, come determinato dal precedente comma 466.

L'art. 1, comma 479, della legge n. 232 del 2016 disciplina, invece, le misure premiali: è previsto che, per le Regioni che rispettino il saldo di cui al precedente comma 466 e che conseguano un saldo finale di cassa non negativo fra le entrate e le spese finali, siano assegnate, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 luglio di ciascun anno, le eventuali risorse incassate dal bilancio dello Stato alla data del 30 giugno ai sensi del comma 475, lettera b).

La ricorrente premette di aver già impugnato, con ricorso iscritto al n. 24 reg. ric. dell'anno 2017, l'art. 1, commi 475, lettere a) e b), della legge n. 232 del 2016 e, in subordine, anche il successivo comma 479, lettera a), con impugnazione condizionata all'ipotesi in cui la Corte non avesse ritenuto applicabile alla Provincia autonoma di Trento la clausola di salvaguardia recata dall'art. 1, comma 483, della medesima legge n. 232 del 2016.

Osserva ora che, per effetto dell'abrogazione di quest'ultima disposizione, il citato comma 475, quanto alle lettere a) e b), sarebbe, in seguito, divenuto sicuramente applicabile alla ricorrente Provincia autonoma.

Per tali motivi, essa riproduce nel presente giudizio parte delle censure già formulate nel precedente ricorso, indirizzandole, questa volta, contro l'art. 1, comma 828, della legge n. 205 del 2017, laddove, avendo abrogato la clausola di salvaguardia recata dal citato art. 1, comma 483, renderebbe applicabile alla Provincia autonoma e ai Comuni del territorio provinciale l'intero sistema sanzionatorio.

Quanto, poi, al sistema premiale di cui al menzionato comma 479, la ricorrente osserva che, ove l'applicazione delle sanzioni alla Provincia autonoma e ai suoi Comuni fosse ritenuta legittima da questa Corte, esso dovrebbe corrispondentemente estendersi alla Provincia: tanto dovrebbe avvenire o in via ermeneutica, attraverso un'interpretazione estensiva del riferimento alle Regioni contenuto nel predetto comma 479, o, se essa fosse preclusa dalla lettera della disposizione, attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma.

1.2.– Nello specifico, la Provincia autonoma di Trento lamenta che, per effetto dell'abrogazione dell'art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016, sarebbe divenuto direttamente applicabile alla medesima e ai propri enti locali l'intero sistema sanzionatorio recato dall'art. 1, comma 475, della medesima legge, in violazione sia del principio di leale collaborazione che dell'accordo (trasfuso nel nuovo testo dell'art. 79 dello statuto speciale), sia delle norme statutarie che attribuiscono alla Provincia autonoma le funzioni di coordinamento finanziario dei propri enti locali, con conseguente responsabilità (verso lo Stato) e correlata competenza a disciplinare le sanzioni e ad accertare le violazioni commesse dagli enti locali che ricadono nel suo territorio.

Si sostiene, quindi, che il regime sanzionatorio previsto dallo Stato non potrebbe produrre direttamente i suoi effetti in ambito provinciale, ma dovrebbe invece essere tradotto da specifiche disposizioni provinciali secondo le previsioni che regolano i rapporti tra legge statale e norme provinciali.

1.2.1.– Per i suddetti motivi, la ricorrente censura la diretta applicazione non solamente delle lettere a) e b) dell'art. 1, comma 475, ma anche delle lettere c), d), e) e f) del medesimo comma, in quanto, si sostiene, anche esse – limitando gli impegni e le spese di investimento, recando un divieto di assunzione di personale, e imponendo agli amministratori la riduzione delle indennità e dei gettoni di presenza – recherebbero misure dettagliate e direttamente applicative nei confronti degli enti locali provinciali.

1.2.2.– Quanto alla misura prevista dal comma 475, lettera a), la Provincia autonoma sostiene che essa violerebbe il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., il principio di equilibrio di bilancio di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., nonché l'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012, in quanto si prevederebbe irragionevolmente una sanzione di natura

pecuniaria a carattere automatico, la cui irrogazione renderebbe oggettivamente più difficile per l'ente raggiungere l'obiettivo di bilancio nonché adottare le misure correttive prescritte dall'art. 9, comma 2, della legge "rinforzata" n. 243 del 2012.

1.2.3.– In relazione, invece, a quanto previsto dall'art. 1, comma 475, lettera b) – secondo cui «in caso di mancato versamento» degli importi previsti «si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale» – la Provincia autonoma di Trento sostiene che, in tal modo, si consentirebbe allo Stato non solo di determinare unilateralmente l'an e il quantum del presunto debito, ma addirittura di attribuirsi direttamente la somma in questione, violando così il principio dell'accordo trasfuso nel nuovo testo dell'art. 79, quarto comma, dello statuto speciale.

La Provincia autonoma escluderebbe, altresì, che, nei confronti della Regione, delle Province e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato, operino le disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati.

1.2.4.– La misura prevista dalla citata lettera b) del comma 475 violerebbe, inoltre, il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., l'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012, l'art. 81, sesto comma, Cost. e l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, in quanto il previsto meccanismo sanzionatorio del versamento, per tre anni, di un terzo dell'importo dello scostamento finirebbe per contrastare con i fini espressi nell'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012, il quale, invece, richiede che siano previste «misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo», misure che portano a recuperare lo squilibrio e che nulla avrebbero a che fare con un simile meccanismo afflittivo, la cui applicazione sicuramente non migliorerebbe, per l'ente che lo subisce, l'equilibrio tra entrate e uscite.

1.2.5.– Infine, in via subordinata, la ricorrente impugna il medesimo meccanismo abrogativo laddove si dovesse ritenere che fosse applicabile alla ricorrente Provincia autonoma il sistema delle sanzioni di cui all'art. 1, comma 475, della legge n. 232 del 2016, senza però ricomprenderla nel sistema dei premi di cui al successivo comma 479, per violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e del principio di proporzionalità tra premi e sanzioni sancito dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012, in attuazione dell'art. 81 Cost. e dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012. In tal caso l'impugnazione è subordinata all'ipotesi in cui a tale risultato non possa giungersi in via interpretativa, attraverso una lettura estensiva del riferimento alle Regioni contenuto nella medesima disposizione.

1.3.– Nella memoria prodotta dalla Provincia autonoma di Trento in vista dell'udienza pubblica, la ricorrente ha preso atto delle successive pronunce di questa Corte n. 94, n. 101 e n. 124 del 2018; sostiene, nondimeno, che tali decisioni lascerebbero tuttora non risolti alcuni punti fondamentali delle doglianze formulate con il presente ricorso, sicché insiste per il suo accoglimento, chiedendo, in particolare, che questa Corte si pronunci sulle censure rubricate ai punti III e IV del ricorso, dovendosi in definitiva chiarire se essa, anche nella vigenza del regime di pareggio di bilancio, rimanga estranea al sistema sanzionatorio e premiale – secondo quanto adombrato dalla sentenza n. 101 del 2018, nella parte in cui essa ha affermato che le Province autonome «non partecipano ai fondi statali che riguardano rispettivamente l'incameramento dell'importo delle sanzioni e la correlata erogazione dei premi afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali» – oppure, laddove ricompresa nel predetto sistema sanzionatorio, partecipi a tale sistema anche per quanto riguarda il profilo premiale.

2.– Le questioni sollevate dalla Provincia autonoma di Trento con il presente ricorso devono essere esaminate alla luce di quanto già affermato da questa Corte nelle sentenze n. 94, n. 101 e n. 124 del 2018, inerenti a questioni analoghe o collegate, e di quanto ulteriormente di seguito precisato.

2.1.– La prima sentenza (riferita ai ricorsi iscritti ai numeri 10, 13 e 20 del reg. ric. 2016) ha affrontato, tra le altre, la questione di legittimità delle sanzioni contenute nella norma che precedeva quella impugnata (si trattava dell’art. 1, comma 723, lettera a, terzo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)»), dichiarandola non fondata nel senso che, mentre lo speciale regime di cui godono le autonomie territoriali trentine comporta che il perseguimento degli obiettivi macroeconomici a esse assegnati vengano perseguiti attraverso una specifica disciplina della finanza provinciale, le violazioni di tale specifico regime devono essere regolate da «un omogeneo sistema sanzionatorio, proporzionato all’entità delle infrazioni – nel caso in esame riferite a un ordito normativo di matrice provinciale – commesse dagli enti locali [insistenti sul territorio della Provincia autonoma]» (sentenza n. 94 del 2018).

La seconda pronuncia (riferita ai ricorsi iscritti ai numeri 20, 22 e 24 del reg. ric. 2017) ha deciso sull’impugnazione dell’art. 1, comma 475, lettere a) e b), della legge n. 232 del 2016, dichiarandone l’illegittimità costituzionale «nella parte in cui prevede che gli enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Friuli-Venezia Giulia sono tenuti a versare l’importo della sanzione per il mancato conseguimento dell’obiettivo di finanza pubblica al bilancio dello Stato anziché a quello delle suddette autonomie speciali» (sentenza n. 101 del 2018). Infine, la terza decisione (sentenza n. 124 del 2018, relativa al ricorso iscritto al n. 30 del reg. ric. 2017) ha accolto il ricorso proposto dallo Stato nei confronti di una norma della Provincia autonoma di Bolzano che demandava a un provvedimento di intesa tra Giunta e Consiglio provinciale la definizione delle sanzioni a carico degli enti locali, in seguito al loro passaggio al regime dell’equilibrio di bilancio.

Sebbene la Provincia autonoma di Trento dichiarò di aver preso atto di tali decisioni, in realtà, nella memoria prodotta in vista dell’udienza pubblica, chiede ulteriormente a questa Corte di pronunciarsi sulla questione relativa all’applicazione nei propri confronti del sistema sanzionatorio e premiale, senza l’intermediazione del procedimento di cui all’art. 104 dello statuto d’autonomia e all’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, e sul proprio coinvolgimento nel sistema di partecipazione (e ripartizione) dei fondi derivanti dalla riscossione delle sanzioni per il mancato conseguimento del pareggio.

2.2.– Per le autonomie ordinarie e a statuto speciale le modalità e i tempi di passaggio dal precedente sistema dei vincoli del patto di stabilità a quello dell’equilibrio di bilancio sono stati differenziati e scaglionati in un arco temporale compreso tra il 2015 e il 2018.

Il nuovo sistema è stato ulteriormente corretto da questa Corte con la sentenza n. 101 del 2018, dichiarando costituzionalmente illegittimi, per tutti gli enti territoriali, il vincolo relativo all’utilizzo dell’avanzo di amministrazione, correttamente accertato in sede di approvazione del rendiconto, e il divieto di utilizzare le somme conservate nel fondo pluriennale già assegnate a specifici obiettivi di investimento.

Per le Province autonome di Trento e di Bolzano e per la Regione autonoma Trentino Alto-Adige/Südtirol, l’art. 1, commi 415 e 416, della legge n. 190 del 2014, modificando il testo dell’art. 79 dello statuto speciale, estendeva, sino a tutta l’annualità 2017, la disciplina già contenuta nelle leggi di stabilità per il 2013 e per il 2014 (relativa all’obiettivo da concordare per il concorso alla finanza pubblica da parte delle autonomie speciali, previsto, rispettivamente, dai commi 454 e 455 dell’art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)»).

Gli enti locali della Provincia autonoma di Trento sono passati al sistema dell’equilibrio di bilancio prima dell’esercizio 2018, dal momento che l’art. 8, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2011)», come modificato dalla legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017), ha stabilito che: «a decorrere dall’esercizio finanziario 2016 cessano di applicarsi le disposizioni provinciali che disciplinano gli obblighi

relativi al patto di stabilità interno con riferimento agli enti locali e ai loro enti e organismi strumentali.

Gli enti locali assicurano il pareggio di bilancio secondo quanto previsto dalla normativa statale e provinciale in materia di equilibrio dei bilanci ».

L'art. 1, comma 828, della legge n. 205 del 2017 (già anticipato nella sostanza dal comma 4-quater dell'art. 79 dello statuto speciale) ha abrogato il comma 483 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016.

La norma del 2017, sancendo il definitivo passaggio di tutte le autonomie speciali al regime di pareggio del bilancio, ha fatto venire meno la precedente esclusione degli enti locali insistenti sul loro territorio, rendendo applicabile alle medesime autonomie anche il nuovo sistema sanzionatorio e premiale.

In definitiva, mentre per gli anni 2016 e 2017 veniva ad applicarsi alle due Province autonome di Trento e di Bolzano un complesso regime di vincoli, cioè un'ibridazione dell'obbligo del pareggio di bilancio con il precedente sistema dei vincoli del patto di stabilità, successivamente tali autonomie sono passate alla nuova disciplina dell'equilibrio di bilancio come rettificata dalla sentenza di questa Corte n. 101 del 2018.

Occorre precisare che non influisce sulla soluzione del presente giudizio la novella introdotta dall'art. 1, commi 823 e 824, 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 abrogato, per le autonomie speciali, a far data dal 2019, i commi 475 e 479 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016.

3.– Tanto premesso, le questioni di legittimità costituzionale dedotte nel presente giudizio non sono fondate.

È costante orientamento di questa Corte che, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica funzionale al rispetto dei vincoli europei e nazionali, spetti al legislatore statale creare un omogeneo sistema di sanzioni e premi sul territorio nazionale e quindi anche per gli enti locali appartenenti alle autonomie speciali.

Per le medesime esigenze di uniformità, il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali viene attribuito alla Corte dei conti anche nei territori caratterizzati dall'autonomia speciale (ex plurimis, sentenza n. 40 del 2014).

Peraltro, tale uniformità non riguarda il regime inerente alla finanza territoriale delle autonomie speciali e alla gestione dei bilanci degli enti locali, per i quali l'ordinamento consente una peculiare disciplina astretta dai soli vincoli complessivi assegnati.

In tale prospettiva, è significativo osservare che, con la citata sentenza n. 101 del 2018, questa Corte ha accolto la questione afferente all'applicazione delle lettere a) e b) del predetto comma 475, nella parte in cui si prevedeva l'obbligo di versare nelle casse dello Stato le somme corrispondenti agli scostamenti registrati.

Proprio la specialità dell'ordinamento finanziario trentino – il quale prevede che gli enti locali delle due Province autonome non beneficino di trasferimenti erariali, bensì di trasferimenti provinciali – è a fondamento della precedente decisione, la quale ha ricondotto a simmetria il rapporto tra applicazione delle sanzioni e assegnazione dei premi attribuendolo al medesimo ente esponenziale della collettività provinciale.

Nella gestione degli obiettivi di finanza pubblica assegnati su base territoriale, la Provincia autonoma di Trento assume il ruolo di regista del sistema finanziario provinciale integrato.

Tale compito di regia comporta che, laddove in uno o più enti locali si verificano degli scostamenti tali da integrare il mancato rispetto del saldo necessario ai fini dell'equilibrio di bilancio, la Provincia autonoma è tenuta ad assumere appropriati provvedimenti nei loro confronti. Così, qualora ricorra – da parte del singolo ente partecipante alla finanza provinciale allargata – l'inadempimento dei compiti assegnati, il comma 475, lettera a), primo periodo, della legge n. 232 del 2016 prevede la riduzione dei trasferimenti correnti erogati (non dallo Stato, ma dalla Provincia autonoma) in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato.

3.1.– Nel descritto contesto normativo, il carattere dell’omogeneità su base nazionale riguarda la tipologia delle sanzioni e dei premi e le connesse modalità di applicazione, non già le peculiarità delle regole afferenti alla disciplina del complesso della finanza provinciale.

Sotto il profilo della necessaria uniformità delle regole, è stato affermato che «costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica, vincolanti per le Regioni e le Province autonome, le previsioni di sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa imposti a Regioni ed enti locali, le quali operano nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti» (sentenza n. 190 del 2008; nello stesso senso, sentenza n. 289 del 2008, con riferimento agli enti ad autonomia ordinaria), posto l’evidente rapporto di strumentalità che lega le decurtazioni di natura finanziaria necessarie agli obiettivi di finanza pubblica. In questo ambito, viene in rilievo il carattere «finalistico» dell’azione di coordinamento e, quindi, l’esigenza che lo Stato individui le misure puntuali «“eventualmente necessari[e] perché la finalità di coordinamento” venga “concretamente realizzata” (sentenza n. 376 del 2003)» (sentenza n. 229 del 2011).

Dunque, anche per gli enti locali appartenenti all’autonomia speciale il sistema sanzionatorio «costituisce naturale deterrente per ogni singola infrazione degli enti territoriali ai vincoli di finanza pubblica [e pertanto] non può essere ipotizzata “una differenziazione per gli enti operanti nelle autonomie speciali in relazione ad un aspetto che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell’ambito del sistema della finanza pubblica allargata” (sentenza n. 425 del 2004)» (sentenza n. 101 del 2018).

Per quel che riguarda l’accesso ai sistemi premiali, valgono le stesse considerazioni inerenti ai meccanismi sanzionatori, considerata la speculare correlazione tra le due tematiche.

Per quanto concerne più specificamente la Regione autonoma Trentino Alto-Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano, non può essere dubbio, in linea di principio, il loro assoggettamento a un meccanismo di monitoraggio e di sanzioni collegato al rispetto degli obblighi complessivi di finanza pubblica. Infatti, lo statuto speciale, nel testo modificato dalla legge n. 190 del 2014, precisa all’art. 79, comma 4-quinquies, che «[r]estano ferme le disposizioni in materia di monitoraggio, certificazione e sanzioni previste dai commi 460, 461 e 462 dell’articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228».

3.2.– Per quel che riguarda la peculiare disciplina della finanza provinciale trentina, è stato affermato «che la materia della finanza provinciale di Trento e di Bolzano è ispirata al principio dell’accordo, il quale nel caso di specie si è manifestato, tra l’altro, attraverso una legislazione peculiare finalizzata all’attuazione e al rispetto dei vincoli macroeconomici di matrice europea e nazionale. È altresì indiscutibile che la vigilanza e la concreta attuazione di tale specifico quadro finanziario – ferma restando la competenza in termini di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci delle locali sezioni di controllo della Corte dei conti” (sentenza n. 40 del 2014) – è demandata alle Province autonome in coerenza con gli obiettivi loro assegnati. Le disposizioni provinciali – emanate a seguito dello specifico strumento dell’accordo – assumono così carattere di “parametro normativo primario per la gestione finanziaria degli enti sub-regionali tra i quali, appunto, gli enti locali territorialmente interessati” (sentenza n. 40 del 2014)» (sentenza n. 94 del 2018).

Gli enti locali della Provincia autonoma di Trento operano in un regime «che è eterogeneo ed esterno rispetto all’ordinario sistema di finanziamento degli enti locali, ma non sono esentat[i] dal sistema sanzionatorio generale, pur nella peculiarità delle rispettive regole di finanza pubblica.

In definitiva, dalle esposte considerazioni deriva inequivocabilmente che le autonomie ricorrenti – mentre sono soggette ai vincoli e agli obiettivi di finanza pubblica secondo la peculiare disciplina per esse prevista – non partecipano ai fondi statali che riguardano rispettivamente l’incameramento dell’importo delle sanzioni e la correlata erogazione dei premi afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali» (sentenza n. 101 del 2018).

3.3.– Nella gestione degli obiettivi di finanza pubblica su base territoriale la Provincia autonoma di Trento assume dunque il ruolo di regista del sistema finanziario provinciale integrato.

La separatezza del suo sistema di relazioni finanziarie comporta una correlata autonomia del regime attivo e passivo dei flussi finanziari degli enti locali. Così come i proventi delle sanzioni sono trattenuti dalla Provincia autonoma e non versati allo Stato, così, egualmente, detti enti non partecipano a quelle misure premiali che si alimentano dei proventi delle sanzioni afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali.

Gli enti locali virtuosi potranno semmai godere di maggiori trasferimenti da parte della Provincia in ossequio a un criterio desumibile dalla misura premiale prevista dal comma 479; ferma restando – aspetto invero pacifico ed espressamente previsto dallo stesso Statuto – la correlata responsabilità dell'ente apicale (nel caso, la Provincia autonoma) nei confronti dello Stato per il mancato raggiungimento degli obiettivi concordati.

4.– In definitiva, la norma impugnata conferma, sia pure sotto diversa articolazione, la sostanza delle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento per quel che riguarda la responsabilità complessiva del raggiungimento degli obiettivi macroeconomici su base provinciale e la sottoposizione degli enti locali trentini al comune sistema sanzionatorio e premiale adottato su base nazionale.

Da ciò discende la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dalla ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 828, 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), promosse, in riferimento agli artt. 8, 16, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige), agli artt. 17, 18 e 19 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, all'accordo siglato in data 15 ottobre 2014, recepito dalla legge 23 dicembre 2014 n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nonché al principio dell'accordo in materia di rapporti finanziari tra Provincia autonoma e Stato di cui agli artt. 104 e 107 dello statuto speciale e 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), al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., all'art. 81 Cost., anche in relazione alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 aprile 2019.

Sentenza : 6 marzo 2019, n. 81

Materia: ordinamento civile

Parametri invocati: artt. 3, 97, 117 Cost., legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); legge n. 150 del 2000 quale norma interposta

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5 (Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Elvira Salemmè

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugnava l'art. 1, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5 (Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché all'art. 4, comma 1, numero 1), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Secondo la difesa dello Stato l'applicazione del contratto di lavoro giornalistico al personale regionale violava il principio generale che riserva alla contrattazione collettiva il trattamento economico dei dipendenti pubblici, ed altresì la legge n. 150 del 2000 che sancisce la riserva di contrattazione anche per il personale che svolge attività di comunicazione nelle pubbliche Amministrazioni.

Lo Stato riteneva, inoltre, la norma in contrasto con il Titolo terzo del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e, conseguentemente, con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza statale la materia «ordinamento civile», nel cui ambito ricadrebbe la regolamentazione dei rapporti di lavoro di diritto privato, determinando altresì una disparità di trattamento tra dipendenti pubblici, in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

Infine, prospettava la incompatibilità, per eccesso, della norma regionale censurata con la competenza statutaria di cui all'art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto, che deve svolgersi nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Preliminarmente, la Corte ritiene infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla resistente, secondo la quale lo Stato non avrebbe motivato per quale ragione ritiene applicabile la previsione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in luogo della competenza statutaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e di stato giuridico ed economico del personale.

Al contrario, la Corte evidenzia come lo Stato abbia individuato in maniera univoca i motivi di eccedenza delle competenze statutarie nel contrasto con il principio generale di riserva della contrattazione collettiva e le norme interposte che lo declinano (sentenza n. 315 del 2013).

Nel merito, la Corte ritiene la questione fondata.

Il d.lgs. n. 165 del 2001 ha stabilito che i rapporti di lavoro pubblici cosiddetti contrattualizzati

sono disciplinati dalle disposizioni del codice civile e sono oggetto di contrattazione collettiva.

La Corte costituzionale ha più volte precisato che la disciplina in oggetto «costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, alla stregua dell'art. 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, il quale rinvia in proposito ai principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), che, al comma 1, lettera a), stabilisce per l'appunto come principio la regolazione mediante contratti individuali e collettivi dei rapporti di lavoro e di impiego nel settore pubblico» (sentenza n. 314 del 2003).

La Corte evidenzia che, in accordo al proprio consolidato orientamento, la disciplina del rapporto di impiego alle dipendenze della Regione e i profili relativi al trattamento economico del personale pubblico privatizzato vengono ricondotti alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore nazionale, che in tale materia fissa principi che «costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati e, come tali si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007).

In questo ambito, la Corte sottolinea che la qualificazione della riserva di contrattazione collettiva posta dal legislatore statale quale norma fondamentale di riforma economico-sociale comporta che essa operi come limite all'autonomia della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in base alle previsioni dello stesso statuto, che impone che l'esercizio delle attribuzioni regionali avvenga nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Peraltro, con riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici aventi la qualifica di giornalisti la Consulta, nel giudizio avente ad oggetto una legge della Regione Lazio dal contenuto assimilabile a quello della norma oggetto di odierna impugnazione, ha stabilito che «la previsione, da parte della legge regionale impugnata, di applicazione ai giornalisti inquadrati, a seguito di concorso pubblico, nel personale di ruolo della Regione di un contratto collettivo non negoziato dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), ma dalle organizzazioni datoriali degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana, viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.».

Più specificamente, la norma della Regione Lazio prevedeva espressamente l'applicazione del contratto giornalistico ai giornalisti impiegati presso gli uffici stampa della Giunta e del Consiglio regionale, a seguito di concorso e di relativa immissione in ruolo.

Invece, quella della Regione Friuli-Venezia Giulia si rivolge, genericamente «al personale iscritto all'albo dei giornalisti che presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del comparto unico del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del servizio sanitario regionale», sicché l'incostituzionalità di essa viene in rilievo con specifico riferimento ai giornalisti assunti quali pubblici dipendenti in generale.

Invero, Con le leggi regionali 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), 9 dicembre 1982, n. 81 (Modificazioni, integrazioni ed interpretazioni della legge regionale 31 agosto 1981, n. 53. Inquadramento di personale in posizione di comando ed assunto a contratto), e 4 marzo 1991, n. 9, recante «Norme di revisione contrattuale dello stato giuridico e del trattamento economico del personale assunto con contratto di lavoro giornalistico e inquadramento di personale tecnico (modifiche ed integrazioni alla legge regionale 31 agosto 1981, n. 53 e alla legge regionale 1° marzo 1988, n. 7)», la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e di stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto», aveva riconosciuto ai dipendenti regionali iscritti all'ordine dei giornalisti, che svolgevano mansioni giornalistiche da almeno due anni presso l'ufficio stampa

e pubbliche relazioni, la facoltà di richiedere l'assunzione a contratto con l'applicazione dello stato giuridico e del trattamento economico previsto dal Contratto collettivo nazionale dei giornalisti.

Il rapporto d'impiego veniva, pertanto, novato e trasformato con l'assunzione a contratto e l'applicazione del contratto di lavoro giornalistico di diritto privato.

Successivamente, la legge statale n. 150 del 2000, che ha connotati di specialità, anche rispetto alla normativa di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, regolando l'attività di comunicazione e informazione nelle pubbliche amministrazioni, ha tuttavia previsto, nel ricordato processo di contrattualizzazione del pubblico impiego, una specifica area di contrattazione per gli addetti agli uffici stampa nella pubblica amministrazione, prevedendo l'intervento delle organizzazioni rappresentative dei giornalisti.

A sua volta, l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, nel testo novellato dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), nel ridurre a quattro i comparti di contrattazione collettiva nazionale nel pubblico impiego, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza, prevede che «nell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere istituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità».

La Corte evidenzia che le predette disposizioni sono espressione della competenza esclusiva dello Stato della disciplina del rapporto di lavoro pubblico, anche in riferimento al personale di aree professionali specifiche, e della riserva di contrattazione collettiva, con la conseguenza che l'intervento normativo regionale è connotato da illegittimità.

Per onere di completezza, la Consulta precisa che il carattere transitorio della norma in esame non può comunque giustificare la deroga al principio di riserva di contrattazione collettiva.

In conclusione, la Corte dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5.

Impiego pubblico – Applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico al personale iscritto all'albo dei giornalisti che presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del comparto unico del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario regionale. - Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5 (Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale), art. 1, comma 3. - (T-190081) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 17-4-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5 (Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13-17 aprile 2018, depositato in cancelleria il 20 aprile 2018, iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella udienza pubblica del 5 marzo 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5 (Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché all'art. 4, comma 1, numero 1), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

La norma impugnata prevede che, nelle more dell'attuazione dell'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), al personale iscritto all'albo dei giornalisti che presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del comparto unico del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario nazionale si applica il contratto nazionale di lavoro giornalistico.

Secondo la prospettazione della difesa dello Stato l'applicazione del contratto di lavoro giornalistico al personale regionale colliderebbe con il principio generale che riserva alla contrattazione collettiva il trattamento economico dei dipendenti pubblici, nonché con la legge n. 150 del 2000 che sancisce la riserva di contrattazione anche per il personale che svolge attività di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni; inoltre, la norma contrasterebbe con il Titolo terzo del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e, conseguentemente, con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza statale la materia «ordinamento civile», nel cui ambito ricadrebbe la regolamentazione dei rapporti di lavoro di diritto privato, determinando altresì una disparità di trattamento tra dipendenti pubblici, in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

In ogni caso la norma regionale impugnata eccederebbe la competenza statutaria di cui all'art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto, che deve svolgersi nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

2.– In via preliminare, va esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla resistente, non avendo lo Stato motivato per quale ragione ritiene applicabile la previsione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in luogo della competenza statutaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e di stato giuridico ed economico del personale.

Nel caso in esame l'Avvocatura dello Stato ha indicato nel ricorso la competenza statutaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e di stato giuridico ed economico del personale, precisando che essa deve svolgersi in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con le norme fondamentali di riforma economico-sociale e ha individuato tali ultimi limiti nel principio generale di riserva di contrattazione collettiva, specificamente declinato dal Titolo terzo del d.lgs. n. 165 del 2001 e dalla legge n. 150 del 2000 in riferimento alla attività di giornalismo nella pubblica amministrazione.

Tale argomentazione è sufficiente, secondo la giurisprudenza di questa Corte, a ritenere ammissibile il ricorso, avendo lo Stato individuato seppure in via sintetica, ma comunque univoca, i motivi di eccedenza dalle competenze statutarie nel contrasto con il principio generale di riserva della contrattazione collettiva e le norme interposte che lo declinano (sentenza n. 315 del 2013).

3.– Nel merito la questione è fondata.

3.1.– Il d.lgs. n. 165 del 2001 ha stabilito che i rapporti di lavoro pubblici cosiddetti contrattualizzati sono disciplinati dalle disposizioni del codice civile e sono oggetto di contrattazione collettiva.

Questa Corte ha affermato che tale disciplina «costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, alla stregua dell'art. 1, comma 3, del citato decreto legislativo

n. 165 del 2001, il quale rinvia in proposito ai principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), che, al comma 1, lettera a), stabilisce per l'appunto come principio la regolazione mediante contratti individuali e collettivi dei rapporti di lavoro e di impiego nel settore pubblico» (sentenza n. 314 del 2003).

3.2.– La costante giurisprudenza di questa Corte ha, poi, precisato che la disciplina del rapporto di impiego alle dipendenze della Regione e i profili relativi al trattamento economico del personale pubblico privatizzato vengono ricondotti alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore nazionale, che in tale materia fissa principi che «costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati e, come tali si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007).

La qualificazione della riserva di contrattazione collettiva posta dal legislatore statale quale norma fondamentale di riforma economico-sociale comporta che essa operi come limite all'autonomia della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in base alle previsioni dello stesso statuto, che impone che l'esercizio delle attribuzioni regionali avvenga nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

3.3.– Con particolare riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici aventi la qualifica di giornalisti, questa Corte, con la sentenza n. 10 del 2019, a proposito di una norma regionale avente contenuti assimilabili a quella di odierna impugnativa adottata dalla Regione Lazio, ha stabilito che «la previsione, da parte della legge regionale impugnata, di applicazione ai giornalisti inquadrati, a seguito di concorso pubblico, nel personale di ruolo della Regione di un contratto collettivo non negoziato dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), ma dalle organizzazioni datoriali degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana, viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.».

In particolare, la norma della Regione Lazio prevedeva espressamente l'applicazione del contratto giornalistico ai giornalisti impiegati presso gli uffici stampa della Giunta e del Consiglio regionale, a seguito di concorso e di relativa immissione in ruolo.

3.4.– La norma della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia oggetto di impugnativa si riferisce, invece, genericamente «al personale iscritto all'albo dei giornalisti che presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del comparto unico del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del servizio sanitario regionale», sicché l'incostituzionalità di essa viene in rilievo con specifico riferimento ai giornalisti assunti quali pubblici dipendenti.

Con le leggi regionali 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), 9 dicembre 1982, n. 81 (Modificazioni, integrazioni ed interpretazioni della legge regionale 31 agosto 1981, n. 53.

Inquadramento di personale in posizione di comando ed assunto a contratto), e 4 marzo 1991, n. 9, recante «Norme di revisione contrattuale dello stato giuridico e del trattamento economico del personale assunto con contratto di lavoro giornalistico e inquadramento di personale tecnico (modifiche ed integrazioni alla legge regionale 31 agosto 1981, n. 53 e alla legge regionale 1° marzo 1988, n. 7)», la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e di stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto», aveva riconosciuto ai dipendenti regionali iscritti all'ordine dei giornalisti, che svolgevano mansioni giornalistiche da almeno due anni presso l'ufficio stampa e pubbliche relazioni, la facoltà di richiedere l'assunzione a contratto con l'applicazione dello stato giuridico e del trattamento economico previsto dal Contratto collettivo nazionale dei giornalisti.

Il rapporto d'impiego veniva, pertanto, novato e trasformato con l'assunzione a contratto e l'applicazione del contratto di lavoro giornalistico di diritto privato.

Successivamente, la legge statale n. 150 del 2000, che ha connotati di specialità, anche rispetto alla normativa di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, regolando l'attività di comunicazione e informazione nelle pubbliche amministrazioni, ha tuttavia previsto, nel ricordato processo di contrattualizzazione del pubblico impiego, una specifica area di contrattazione per gli addetti agli uffici stampa nella pubblica amministrazione, prevedendo l'intervento delle organizzazioni rappresentative dei giornalisti.

A sua volta, l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, nel testo novellato dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), nel ridurre a quattro i comparti di contrattazione collettiva nazionale nel pubblico impiego, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza, prevede che «nell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere istituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità».

3.5.– Le predette disposizioni statali sono espressione della competenza esclusiva dello Stato della disciplina del rapporto di lavoro pubblico, anche in riferimento al personale di aree professionali specifiche, e della riserva di contrattazione collettiva, con conseguente illegittimità dell'intervento normativo regionale.

3.6.– Vanno, infine, disattese le argomentazioni della Regione facenti leva sul carattere temporaneo della norma censurata, la cui applicazione è limitata «nelle more dell'attuazione di quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150», ovvero sulla competenza statutaria regionale in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e di stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto.

Difatti, quanto alla dedotta competenza statutaria, essa, come detto, deve trovare i limiti nell'ordinamento civile.

Quanto al carattere transitorio della disciplina regionale oggetto di impugnativa, è da osservare che il principio di riserva di contrattazione collettiva non può essere derogato nemmeno in via provvisoria.

4.– Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale dedotti in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nonché all'art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5 (Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 marzo 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giulio PROSPERETTI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2019.

Sentenza: 20 febbraio 2019, n. 83

Materia: finanza pubblica; trattamento economico del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche

Parametri invocati: artt. 3, 5, 32, 38, terzo e quarto comma, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost. per violazione del principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 1, commi 70, 679, 682 e 683 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)

Esito:

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 70, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, in riferimento all'art. 119 della Costituzione;
- non fondatezza delle altre questioni sollevate

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 70, 679, 682 e 683 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).

L'art. 1, comma 70, della l. 205/2017 provvede a rifinanziare, esclusivamente per il 2018, un contributo alle spese delle Regioni per l'esercizio delle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio.

Secondo la ricorrente la previsione, per il solo 2018 e non anche per gli anni a venire, di un contributo alle spese delle Regioni relative alle suddette funzioni non assicurerebbe alcuna certezza sulla proiezione pluriennale del relativo finanziamento e non consentirebbe alle Regioni stesse di programmare adeguatamente il servizio a favore degli alunni con disabilità, in violazione degli artt. 38, terzo e quarto comma, e 97 Cost.

Inoltre, l'aleatorietà del finanziamento per gli anni successivi implicherebbe la violazione del principio dell'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119, quarto comma, Cost.

Infine, tali violazioni ridonderebbero sulle competenze legislative e amministrative regionali in materia di assistenza sociale di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

Le questioni non sono fondate.

Già con la sentenza n. 275 del 2016 la Corte costituzionale ha riaffermato la natura fondamentale del diritto all'istruzione delle persone con disabilità - garantito dall'art. 38 Cost. e tutelato anche dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità - precisando che tale diritto comprende anche il servizio di trasporto scolastico e di assistenza.

La giurisprudenza costituzionale più recente ha altresì insistito sulla *certezza delle disponibilità finanziarie* necessaria a garantire servizi che richiedono di essere erogati *senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto della persona con disabilità all'istruzione e all'integrazione scolastica.*

Alla realizzazione dei diritti costituzionali fondamentali delle persone con disabilità partecipano, con lo Stato, gli enti locali e le Regioni.

La partecipazione dei diversi enti territoriali si è modulata diversamente nel corso del tempo. In particolare, ai fini del completamento del processo di riordino delle funzioni delle Province, di cui all'articolo 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56, le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, e quelle connesse al supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni, sono state attribuite alle Regioni a decorrere dal 1° gennaio 2016, ai sensi dell'art. 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016).

Il legislatore ha sempre assicurato il finanziamento delle funzioni in questione anche nella fase di passaggio delle competenze dalle Province alle Regioni.

Infatti, il suddetto art. 1, comma 947, della l. 208/2015 ha previsto l'attribuzione alle Regioni di un contributo di 70 milioni di euro per l'anno 2016 per l'esercizio delle predette funzioni, poi ripartiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Allo stesso modo si è provveduto per l'anno 2017 con manovra di bilancio.

Analogamente ha operato anche la previsione oggi impugnata, che ha stanziato un contributo pari a 75 milioni di euro per l'anno 2018 per la copertura finanziaria delle funzioni in oggetto.

La Corte conclude che *“in una complessa fase di transizione, come è quella che si è innescata con il riordino delle Province, può ritenersi non irragionevole che il legislatore scelga di disporre il finanziamento di anno in anno, senza peraltro mai farlo mancare e procedendo contestualmente all'istruttoria strumentale alla determinazione delle risorse necessarie a regime”*.

In tal senso ha operato il sopravvenuto art. 1, comma 561, 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, conclusasi la fase di passaggio, incrementa le risorse disponibili di ulteriori 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021, assicurando allo stanziamento *un orizzonte temporale più ampio, utile per un'adeguata programmazione triennale dell'esercizio delle funzioni di assistenza scolastica agli studenti con disabilità da parte delle Regioni*.

Le questioni aventi ad oggetto l'impugnato art. 1, comma 70, della l. 205/2017 sono dunque non fondate in riferimento agli artt. 38, terzo e quarto comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quarto comma, Cost.

La Regione Veneto denuncia l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 1, comma 70 anche in relazione all'entità della somma stanziata che, in luogo dei previsti 75 milioni di euro, sarebbe dovuta ammontare a 112 milioni di euro. In sostanza, si deduce l'omessa o la difettosa riassegnazione delle risorse tagliate alle Province agli enti subentranti nelle medesime funzioni, comportante la violazione dell'art. 119 Cost.

La questione è inammissibile. La giurisprudenza costituzionale è già intervenuta sul problema della entità delle risorse da trasferire agli enti territoriali assegnatari delle funzioni già spettanti alle Province e riallocate con le operazioni di riordino avviate con la l. 56/2014.

Da ultimo, la sentenza n. 137 del 2018 ha puntualizzato che resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio.

La riassegnazione delle risorse, nell'ambito del processo di riorganizzazione, è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale; ciò fermo restando che l'assistenza alle persone con disabilità costituisce un nucleo incompressibile di un diritto fondamentale e deve essere integralmente finanziata.

La Regione Veneto impugna altresì i commi 679, 682 e 683 dell'art. 1 della l. 205/2017 per violazione degli articoli 3, 5, 32, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost. per violazione del principio di leale collaborazione.

Il comma 679 destina specifiche risorse annuali, nell'ambito del triennio 2016-2018, alla copertura degli oneri posti a carico del bilancio statale, in applicazione dell'articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle

dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e per i miglioramenti economici del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico.

Il successivo comma 682 afferma che gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018 per il personale dipendente da amministrazioni, enti e istituzioni diversi dalle amministrazioni statali, sono a carico dei bilanci delle medesime.

Il comma 683 estende tale ultima previsione anche al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

Secondo la Regione ricorrente il succitato comma 679 determina un incremento del 3,48 per cento dei costi contrattuali per il personale dipendente delle amministrazioni centrali.

Tale percentuale di incremento retributivo si applicherebbe anche al comparto delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale in virtù dei censurati commi 682 e 683 senza che, tuttavia, sia stato previsto alcuno stanziamento aggiuntivo a favore delle amministrazioni regionali.

Ad avviso della Corte la questione non è fondata, in quanto si basa su una interpretazione non condivisibile delle disposizioni censurate.

I commi 682 e 683 non impongono in alcun modo alle Regioni di assicurare al loro personale e a quello sanitario il medesimo incremento retributivo disposto dal comma 679 per i dipendenti delle amministrazioni statali, limitandosi a ribadire che per il personale regionale e sanitario valgono i principi contenuti nel d.lgs. 165/2001.

Da quest'ultimo testo normativo si ricava in primo luogo il principio che la determinazione del trattamento economico del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche è materia affidata alla contrattazione collettiva; così come si ricava il principio secondo cui gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva relativa al personale regionale e sanitario sono a carico dei bilanci delle Regioni, dei relativi enti dipendenti, e delle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale (art. 48, comma 2, primo periodo, del medesimo d.lgs. 165/2001).

Pertanto, una corretta lettura delle norme censurate consente di concludere che esse siano meramente ricognitive dei principi generali già stabiliti dal d.lgs. 165/2001, esaurendo in ciò la loro portata normativa.

Istruzione (orizzonte temporale pluriennale del finanziamento del fondo regionale per l'assistenza agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali ed entità delle somme stanziare) – Impiego pubblico (risorse per la contrattazione collettiva nazionale e per i miglioramenti economici del personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale e del personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale). - Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, commi 70, 679, 682 e 683. - (T-190083) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 17-4-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 70, 679, 682 e 683, 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), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 27 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 6 marzo 2018, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 70, 679, 682 e 683 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).

2.– Resta riservata a separate pronunce la decisione delle questioni vertenti sulle altre disposizioni impugnate con il ricorso indicato in epigrafe.

3.– L'art. 1, comma 70, della legge n. 205 del 2017 stabilisce che «per l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è attribuito un contributo di 75 milioni di euro per l'anno 2018 da ripartire con le modalità ivi previste».

La disposizione impugnata provvede a rifinanziare, esclusivamente per il 2018, un contributo alle spese delle Regioni per l'esercizio delle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali di cui all'art. 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio previsti dall'art. 139, comma 1, lettera c), 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).

Tali funzioni, nell'ambito del processo di riordino delle Province, sono state assegnate alle Regioni a decorrere dal 1° gennaio 2016, «fatte salve le disposizioni legislative regionali che alla predetta data già prevedevano l'attribuzione delle predette funzioni alle Province, alle Città metropolitane o ai Comuni, anche in forma associata», per effetto del comma 947 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

Secondo la ricorrente, la previsione, per il solo 2018 e non anche per gli anni a venire, di un contributo alle spese delle Regioni relative alle descritte funzioni, non assicurerebbe alcuna certezza sulla proiezione pluriennale del relativo finanziamento e perciò non consentirebbe alle Regioni stesse di programmare adeguatamente il servizio a favore degli alunni con disabilità, in violazione degli artt. 38, terzo e quarto comma, e 97 della Costituzione.

Inoltre, l'oggettiva aleatorietà del finanziamento per gli anni successivi implicherebbe la violazione del principio dell'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119, quarto comma, Cost. Infine, tali violazioni ridonderebbero sulle competenze legislative e amministrative regionali in materia di assistenza sociale di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

4.– Le questioni non sono fondate.

4.1.– La Regione Veneto richiama a sostegno della propria impugnazione la sentenza n. 275 del 2016, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della

Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)», limitatamente all'inciso «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa».

Nella richiamata pronuncia, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della citata disposizione regionale, perché essa condizionava a generiche, insufficienti e indefinite previsioni di bilancio il finanziamento da parte della Regione del 50 per cento delle spese sostenute dalle Province per il trasporto degli studenti con disabilità.

In tale circostanza, questa Corte ha riaffermato la natura fondamentale del diritto all'istruzione delle persone con disabilità, garantito dall'art. 38 Cost. e tutelato anche dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18.

Nella medesima pronuncia, questa Corte ha altresì ribadito che, nell'attuazione di tale diritto fondamentale, il legislatore, chiamato a predisporre gli strumenti anche finanziari necessari alla sua effettiva realizzazione, è tenuto ad assicurare la tutela del nucleo essenziale di tale diritto, che comprende anche il servizio di trasporto scolastico e di assistenza.

L'effettiva fruibilità del nucleo indefettibile dei diritti delle persone con disabilità non può dipendere da scelte finanziarie che il legislatore compie con previsioni che lasciano «incerta nell'an e nel quantum la misura della contribuzione» (sentenza n. 275 del 2016).

4.2.– Tali principi devono essere ribaditi anche nella presente pronuncia, in linea con la giurisprudenza costituzionale più recente, volta a circondare di adeguate garanzie l'effettività del diritto all'istruzione degli alunni con disabilità fisiche e sensoriali, anche attraverso adeguate dotazioni strumentali e finanziarie.

Muovendo dalla considerazione che sulla condizione giuridica della persona con disabilità confluisce un complesso di «valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» (sentenze n. 232 del 2018, n. 258 del 2017, n. 275 del 2016, n. 215 del 1987), questa Corte ha insistito sulla «certezza delle disponibilità finanziarie» necessaria a garantire i servizi che danno attuazione ai diritti costituzionali (sentenza n. 192 del 2017): servizi che richiedono di essere erogati «senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto della persona con disabilità all'istruzione e all'integrazione scolastica» (sentenza n. 110 del 2017).

4.3.– Le citate, recenti pronunce sono, del resto, espressione di una risalente traccia giurisprudenziale e normativa che riconosce un valore centrale all'integrazione scolastica delle persone con disabilità: già con la sentenza n. 215 del 1987 questa Corte rilevò che la frequenza scolastica, insieme alle pratiche di cura e riabilitazione ed al proficuo inserimento nella famiglia, è fattore fondamentale per il complessivo sviluppo della personalità.

Inoltre, ha soggiunto la Corte, è innegabile che l'apprendimento e l'integrazione nella scuola sono, a loro volta, funzionali ad un più pieno inserimento dell'alunno con disabilità nella società e nel mondo del lavoro (sentenza n. 215 del 1987; nello stesso senso, sentenza n. 80 del 2010, che, a sua volta, richiama le sentenze n. 251 del 2008 e n. 226 del 2000).

4.4.– Ovviamente, un tale obiettivo richiede forme di integrazione e di sostegno con impiego di docenti specializzati (sentenza n. 52 del 2000).

In questo quadro sono da leggersi le previsioni della legge n. 104 del 1992 e, in particolare, il suo art. 13, comma 3, dedicato all'integrazione scolastica.

Nella medesima direzione l'art. 24 della citata Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità impegna gli Stati parti ad assicurare che «le persone con disabilità ricevano il sostegno necessario, all'interno del sistema educativo generale, al fine di agevolare la loro effettiva istruzione» e che «efficaci misure di supporto individualizzato siano fornite in ambienti che ottimizzino il programma scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena integrazione» (art. 24, paragrafo 2, lettere d) ed e).

4.5.– Alla realizzazione dei diritti costituzionali fondamentali delle persone con disabilità «partecipano, con lo Stato, gli enti locali minori e le Regioni, nel quadro dei principi posti dalla legge.

Alle Regioni, in particolare, sono affidati sia interventi diretti, sia compiti di disciplina dei modi e livelli qualitativi di erogazione dei vari servizi da parte dei suddetti enti locali» (sentenza n. 406 del 1992).

La partecipazione dei diversi enti territoriali si è modulata diversamente nel corso del tempo e in particolare, negli anni più recenti, l'erogazione dei servizi relativi all'assistenza degli studenti con disabilità è stata interessata dal trasferimento delle funzioni non fondamentali conseguenti al riordino delle Province, avviato con l'art. 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni), e ulteriormente sviluppata dal legislatore nel 2015 in relazione alle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali e a quelle connesse al supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni (comma 947 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015).

4.6.– Dando seguito ai principi sopra richiamati in materia di effettività delle garanzie dei diritti delle persone con disabilità, il legislatore ha sempre assicurato il finanziamento delle funzioni in discorso anche nella fase di passaggio delle competenze dalle Province alle Regioni.

Infatti, il menzionato art. 1, comma 947, della legge n. 208 del 2015 ha previsto l'attribuzione alle Regioni di un contributo di 70 milioni di euro per l'anno 2016 per l'esercizio delle predette funzioni, poi ripartiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 agosto 2016 (Riparto del contributo di 70 milioni di euro per l'anno 2016 a favore delle Regioni a statuto ordinario e degli enti territoriali che esercitano le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio).

Allo stesso modo l'art. 8 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) ha autorizzato «l'impegno e il pagamento delle spese del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per l'anno finanziario 2017, in conformità all'annesso stato di previsione (Tabella n. 7)» e nel suddetto stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è iscritto, per l'esercizio finanziario 2017, il fondo da assegnare alle Regioni per fronteggiare le spese relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, con lo stanziamento di 75 milioni di euro, quindi, ripartiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 settembre 2017 (Riparto del contributo di 75 milioni di euro, per l'anno 2017, a favore delle Regioni a statuto ordinario e degli enti territoriali che esercitano le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali).

Analogamente, e in continuità con le leggi precedenti, ha operato anche la previsione oggi impugnata, che ha stanziato un contributo pari a 75 milioni di euro per l'anno 2018 per la copertura finanziaria delle funzioni di cui si discorre.

In una complessa fase di transizione, come è quella che si è innescata con il riordino delle Province, può ritenersi non irragionevole che il legislatore scelga di disporre il finanziamento di anno in anno, senza peraltro mai farlo mancare e procedendo contestualmente all'istruttoria strumentale alla determinazione delle risorse necessarie a regime.

In tal senso ha operato il sopravvenuto art. 1, comma 561, 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, conclusasi la fase di passaggio, incrementa le risorse disponibili di ulteriori 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 e doverosamente assicura allo stanziamento un orizzonte temporale più ampio, utile per un'adeguata programmazione triennale dell'esercizio delle funzioni di assistenza scolastica agli studenti con disabilità da parte delle Regioni.

Le questioni aventi ad oggetto l'impugnato art. 1, comma 70, della legge n. 205 del 2017 si rivelano, dunque, non fondate in riferimento agli artt. 38, terzo e quarto comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quarto comma, Cost.

Occorre peraltro precisare che la disposizione impugnata, diversamente da quanto riscontrato da questa Corte con la richiamata sentenza n. 275 del 2016, non è affetta da quella aleatorietà e incertezza, nell'an e nel quantum, che ne determinerebbe l'illegittimità costituzionale. Piuttosto, si tratta di una disposizione che, in linea con le leggi di bilancio dei due anni precedenti, rinnova il finanziamento per l'anno di riferimento, senza alcuna discontinuità e senza pregiudicare l'effettiva erogazione dei servizi che attengono al nucleo essenziale dei diritti delle persone con disabilità; erogazione che deve essere sempre comunque assicurata e finanziata.

5.– La Regione Veneto denuncia l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 1, comma 70, anche in relazione all'entità della somma stanziata che, in luogo dei previsti 75 milioni di euro, avrebbe dovuto essere, invece, ad avviso della ricorrente, pari a 112 milioni di euro, secondo quanto emerge dal parere reso il 9 novembre 2017 nella «Posizione delle Regioni sul disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (A.S. 2960)» dalla Conferenza unificata ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera a), numero 1), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali). La Regione Veneto fonda il proprio assunto sulla sentenza n. 205 del 2016 che, a sua opinione, avrebbe posto a carico dello Stato un vincolo di riassegnazione delle somme già spettanti alle Province a favore degli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni.

Dunque, nelle parole del ricorso, l'omessa o la difettosa riassegnazione delle risorse tagliate alle Province e alle Città metropolitane agli enti subentranti nelle medesime funzioni, comporterebbe la violazione dell'art. 119 Cost.

5.1.– La questione è inammissibile.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa.

Le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni, purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi.

La giurisprudenza di questa Corte è costante e ferma nel precisare che grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato (tra le altre, sentenza n. 23 del 2014).

Ciò posto possono essere considerate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale in cui si lamenta la violazione dei principi contenuti nell'art. 119 Cost. a causa dell'inadeguatezza delle risorse a disposizione delle Regioni, senza puntuali riferimenti a dati più analitici relativi alle entrate e alle uscite (sentenza n. 5 del 2018, con riferimento all'erogazione dei servizi sanitari, che richiama «le sentenze n. 192 del 2017 e le altre ivi citate, cui adde le sentenze n. 249 e n. 125 del 2015»).

Giova inoltre segnalare che la giurisprudenza di questa Corte è già intervenuta sul problema della entità delle risorse da trasferire agli enti territoriali assegnatari delle funzioni già spettanti alle Province e riallocate con le operazioni di riordino avviate con la citata legge n. 56 del 2014.

Da ultimo, la sentenza n. 137 del 2018, nel chiarire la portata delle precedenti sentenze n. 205 del 2016 e n. 84 del 2018, pur ribadendo che il riordino delle funzioni delle Province debba essere accompagnato dal passaggio delle relative risorse umane e finanziarie (come previsto dalla stessa legge n. 56 del 2014), ha puntualizzato che «resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio».

La riassegnazione delle risorse, nell'ambito del processo di riorganizzazione, è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale; ciò fermo restando che l'assistenza alle persone con disabilità costituisce un nucleo incompressibile di un diritto fondamentale e deve essere integralmente finanziata.

5.2.– Il ricorso patisce una notevole genericità in quanto non specifica né l'entità delle risorse in precedenza destinate alle Province e Città metropolitane per lo svolgimento dei compiti relativi all'assistenza per gli alunni con disabilità, né evidenzia la differenza fra quanto riassegnato e quanto trattenuto da parte dello Stato.

In proposito si deve precisare che la cifra di 112 milioni di euro menzionata dalla ricorrente richiamando la posizione espressa dalla Conferenza unificata si riferisce al fabbisogno riscontrato a livello nazionale e non già alle risorse decurtate alle Province e alle Città metropolitane.

In particolare, la Regione Veneto non soddisfa l'onere della prova su di essa incombente, giacché il ricorso non enuncia le ragioni per cui lo stanziamento di 75 milioni di euro destinato a tutte le Regioni ordinarie sarebbe insufficiente per assicurare l'erogazione del servizio da parte della Regione ricorrente.

Peraltro, il ricorso risulta carente anche perché le lamentate violazioni dell'autonomia finanziaria regionale non sono comprovate da una adeguata analisi complessiva del bilancio regionale: il necessario adempimento di tale onere probatorio consegue anche dall'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali non possono essere valutate in modo "atomistico", ma solo nel contesto della manovra complessiva, che può comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle Regioni e degli enti locali (ex multis, sentenze n. 205 del 2016, n. 82 del 2015, n. 26 del 2014, n. 27 del 2010, n. 155 del 2006 e n. 431 del 2004).

5.3.– Tali carenze, in ossequio al richiamato orientamento giurisprudenziale (si veda altresì la sentenza n. 151 del 2016), comportano l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art.1, comma 70, promossa in riferimento all'art. 119 Cost.

6.– La Regione Veneto, con diverso motivo di ricorso, impugna i commi 679, 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 «per violazione degli articoli 3, 32, 81, 97, 117, III e IV comma, 118, 119 Cost., nonché 5 e 120 Cost. per violazione del principio di leale collaborazione».

Il comma 679 destina specifiche risorse annuali, nell'ambito del triennio 2016-2018, alla copertura degli oneri posti a carico del bilancio statale, in applicazione dell'articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e per i miglioramenti economici del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico. Il successivo comma 682 afferma che gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018 per il personale dipendente da amministrazioni, enti e istituzioni diversi dalle amministrazioni statali, sono a carico dei bilanci delle medesime.

Il comma 683 estende tale ultima previsione anche al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

Ad avviso della Regione ricorrente la legge di bilancio 2018 prevederebbe un incremento del 3,48 per cento dei costi contrattuali per il personale dipendente delle amministrazioni centrali, come disposto dal riportato comma 679.

Tale percentuale di incremento retributivo sarebbe destinata a essere applicata al comparto delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale in virtù dei censurati commi 682 e 683 senza che, tuttavia, sia stato previsto alcuno stanziamento aggiuntivo a favore delle amministrazioni regionali.

La questione non è fondata, in quanto si basa su una interpretazione non condivisibile delle disposizioni censurate.

I commi 682 e 683 non impongono in alcun modo alle Regioni di assicurare al loro personale e a quello sanitario il medesimo incremento retributivo disposto dal comma 679 per i dipendenti delle amministrazioni statali.

Essi si limitano a ribadire che per il personale regionale e sanitario valgono i principi contenuti nel decreto legislativo n. 165 del 2001, che peraltro sono testualmente richiamati nelle disposizioni impugnate.

Da tale testo normativo si ricava anzitutto il principio che la determinazione del trattamento economico del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche è materia affidata alla contrattazione collettiva (articoli 2, comma 3, terzo periodo, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001).

In proposito, anche la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che, nell'assetto regolatorio del pubblico impiego, il contratto collettivo si atteggia come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico, nelle sue componenti fondamentali e accessorie (sentenze n. 257 del 2016 e n. 178 del 2015).

Del resto, successivamente all'entrata in vigore delle disposizioni oggetto del presente giudizio, i sindacati e l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) hanno siglato, in data 21 maggio 2018, il nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto funzioni locali, che riguarda il periodo che va dal 1° gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2018.

Quanto all'asserita assenza dei finanziamenti necessari a dare copertura alle spese per il personale regionale e sanitario giova segnalare che l'articolo 48, comma 2, primo periodo, del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001, in virtù del richiamo operato al precedente articolo 41, comma 2, stabilisce che gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva sono determinati a carico dei bilanci delle Regioni, dei relativi enti dipendenti, e delle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale.

Pertanto, una corretta lettura degli impugnati commi 682 e 683 porta a concludere che essi, limitandosi a ribadire i principi generali già stabiliti dal d.lgs. n. 165 del 2001, esauriscono in ciò la loro portata normativa.

Di qui l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 679, 682 e 683, della legge n. 205 del 2017 siccome promossa dalla Regione Veneto.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale vertenti sulle altre disposizioni impugnate con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 70, 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), promossa, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 70, della legge n. 205 del 2017 promosse, in riferimento agli artt. 38, terzo e quarto comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quarto comma, Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 679, 682 e 683, della legge n. 205 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 primo comma, 119 e 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2019.

Sentenza: 6 marzo 2019, n. 84

Materia: Turismo

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, comma 1, lettere a), b) e c), della legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 7 «Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo). Istruzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze».

Esito: infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La lettera a) del comma 1 dell'art. 1 della legge regionale in oggetto ha modificato l'art. 38 della l.r. 27/2015 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo), introducendo i commi 8-bis e 8-ter, i quali prevedono, rispettivamente: «8 bis.

Al fine di semplificare i controlli da parte delle autorità competenti, la pubblicità, la promozione e la commercializzazione dell'offerta delle strutture ricettive di cui all'articolo 26, compresi gli alloggi o le porzioni di alloggi dati in locazione per finalità turistiche ai sensi della legge 431/1998, con scritti o stampati o supporti digitali e con qualsiasi altro mezzo all'uopo utilizzato, devono indicare apposito codice identificativo di riferimento (CIR) di ogni singola unità ricettiva.

Tale codice è riferito al numero di protocollo rilasciato al momento della ricezione della comunicazione di avvio attività di cui al comma 1 del presente articolo.

La Giunta disciplina il codice identificativo di riferimento con propria delibera da adottarsi entro il 30 giugno 2018. 8 ter. I soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, nonché quelli che gestiscono portali telematici, e che pubblicizzano, promuovono o commercializzano le attività di cui al comma 8 bis, pubblicano il CIR sugli strumenti utilizzati».

Il richiamato comma 1 dell'art. 38, a sua volta, stabilisce: «1.

Le attività ricettive alberghiere e non alberghiere disciplinate nei capi I, II, III e IV del titolo III della presente legge, ad esclusione delle case e appartamenti per vacanze e dei bivacchi fissi per i quali occorre la preventiva comunicazione al comune competente per territorio, sono intraprese previa SCIA, ai sensi dell'articolo 19 della L. 241/1990».

Le lettere b) e c) del comma 1 dell'art.1 della l.r. 7/2018 hanno modificato l'art. 39 della l.r. 27/2015, rispettivamente aggiungendo il comma 3-bis e modificando il comma 4, i quali prevedono: «3 bis. I soggetti che non ottemperano correttamente all'obbligo di cui all'articolo 38, commi 8 bis e 8 ter, ovvero che contravvengono all'obbligo di riportare il CIR, che lo riportano in maniera errata o ingannevole sono soggetti alla sanzione pecuniaria da euro 500 a euro 2.500 per ogni attività pubblicizzata, promossa o commercializzata. 4.

In caso di reiterate violazioni, le sanzioni di cui ai commi 1, 2 e 3 e 3 bis sono raddoppiate, ferma restando la facoltà del comune di disporre, nei casi più gravi, previa diffida, la sospensione non superiore a tre mesi o la cessazione dell'attività».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le disposizioni in oggetto violino, in primo luogo, l'art. 3, sotto il profilo del principio di eguaglianza, e l'art. 117, secondo comma,

lettera l), Cost., in quanto la disciplina degli alloggi locati per finalità turistica, senza servizi aggiuntivi, rientrerebbe nella competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile, e in particolare, sarebbe prevista dall'art. 53 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio), ai sensi del quale «Gli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche, in qualsiasi luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del codice civile in materia di locazione» (e prima ancora dall'art. 1, comma 2, lettera c, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, recante «Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo», che stabilisce quali articoli della legge stessa siano applicabili anche agli alloggi locati per finalità turistiche).

Invece, le strutture ricettive denominate case e appartamenti per vacanze sarebbero delle vere e proprie strutture recettizie extralberghiere, che presuppongono una organizzazione a carattere imprenditoriale, e in quanto tali, potrebbero essere disciplinate dal legislatore regionale, perché rientranti nell'organizzazione del mercato turistico, di competenza residuale delle Regioni.

Secondo il Presidente del Consiglio dei Ministri il legislatore regionale, prevedendo il CIR anche per le locazioni turistiche e le correlate sanzioni amministrative in caso di mancata spendita nella pubblicizzazione dell'offerta, avrebbe irragionevolmente parificato la regolamentazione degli alloggi turistici a quella delle case vacanze e, conseguentemente, avrebbe determinato una disparità di condizioni fra i locatori turistici lombardi e quelli operanti sul resto del territorio nazionale, senza che vi siano differenze sostanziali tra gli uni e gli altri idonee a giustificare tale regime differenziato.

La Corte costituzionale ritiene infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in quanto l'assunto di fondo da cui muove il ricorrente, secondo cui la disciplina delle case vacanze rientrerebbe nella competenza residuale in materia di turismo e quella delle locazioni turistiche nell'ordinamento civile, non è in linea con la sua stessa giurisprudenza:

Secondo essa, infatti, gli aspetti turistici anche di queste ultime rientrano nella competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 80 del 2012), mentre la regolamentazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti (tra le tante, sentenze n. 176 del 2018, n. 283 del 2016, n. 245 del 2015, n. 290 del 2013) attiene all'ordinamento civile.

Secondo la Corte, infatti, le disposizioni censurate prevedono un adempimento amministrativo precedente ed esterno al contratto di locazione turistica, sanzionando i correlativi inadempimenti, senza incidere sulla libertà negoziale e sulla sfera contrattuale che restano disciplinate dal diritto privato.

L'intenzione del legislatore lombardo è stata quella di creare una mappa del fenomeno, divenuto ormai rilevante, della concessione in godimento a turisti di immobili di proprietà a prescindere dallo svolgimento di un'attività imprenditoriale, al fine di esercitare al meglio le proprie funzioni di promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche.

Secondo il ricorrente, inoltre, le norme impugnate violerebbero il principio di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione, in quanto:

1) ancorano il CIR alla presentazione della comunicazione di cui al comma 1 dell'art. 38 della l.r. 27/2015, comunicazione cui però non sarebbe obbligato il locatore di alloggi per finalità turistiche, con conseguente irrazionalità della disciplina; ovvero, in alternativa, sottopongono la locazione turistica ad un ulteriore e non esplicito adempimento amministrativo (la comunicazione di cui al comma 1), così incidendo ulteriormente sulla libertà negoziale del locatore;

2) nell'imporre preventivi adempimenti amministrativi presidiati da rilevanti sanzioni, incidono sull'autonomia negoziale dei proprietari di alloggi da destinare a locazione turistica in maniera sproporzionata rispetto alle dichiarate generiche finalità di controllo pubblico sui fenomeni turistici.

La Corte respinge anche questa seconda censura in quanto a suo giudizio non sussiste la dedotta irrazionalità. Infatti, con riferimento al primo profilo, essa pone in evidenza che dalla lettura congiunta dei commi 1 e 8-bis dell'art. 38 della l.r. 27/2015 appare chiaro che il legislatore regionale, con le disposizioni censurate, ha voluto proprio estendere ai titolari di appartamenti dati in locazione turistica (equiparati dal comma 8-bis, ai fini che qui interessano, alle case vacanze) l'obbligo della previa comunicazione al comune competente per territorio dell'avvio dell'attività, comunicazione che comporta l'assegnazione del CIR da utilizzare nella pubblicità.

A suo giudizio, questo adempimento deve essere effettuato una sola volta e dunque non costituisce un aggravio né può considerarsi eccessivamente gravoso l'obbligo di indicare il CIR nei siti web o nelle altre forme di pubblicità tradizionali, non comportando alcun costo aggiuntivo o l'adozione di particolari accorgimenti organizzativi a carico dei locatori.

Per quanto concerne il secondo profilo, la Corte esclude la irragionevolezza delle sanzioni amministrative poste a tutela di tali obblighi: infatti, la loro previsione è legittimata dalla sua costante giurisprudenza, secondo la quale «la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia in sé, ma accede alle materie sostanziali» (sentenza 121/2018; nello stesso senso, tra le tante, sentenze 148/ 2018, 271/ 2012, 246/ 2009, 240/2007, 384/2005 e 12/2004).

Le disposizioni impugnate prevedono una sanzione pecuniaria per ogni attività pubblicizzata, promossa o commercializzata (il cui importo raddoppia in caso di reiterate violazioni) e la sospensione non superiore a tre mesi o la cessazione dell'attività nei casi più gravi: gli importi non particolarmente elevati della prima e soprattutto la gradualità delle diverse misure previste non manifestano l'irragionevolezza lamentata.

Turismo – Istituzione di un codice identificativo di riferimento (CIR) da assegnare a singole unità ricettive alberghiere e non alberghiere – Sanzioni pecuniarie in caso di mancata indicazione del CIR su pubblicità, promozione e commercializzazione dell'offerta delle strutture ricettive. - Legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 7, recante «Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015 n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo). Istruzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze», art. 1, comma 1, lettere a), b) e c). - (T-190084) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 17-4-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a), b) e c), della legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 7, recante «Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo). Istituzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 29 marzo-3 aprile 2018, depositato in cancelleria il 6 aprile 2018, iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nella udienza pubblica del 5 marzo 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Antonella Forloni per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a), b) e c), della legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 7, recante «Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo). Istruzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze», in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

1.1.– La lettera a) del comma 1 dell'art. 1 della legge reg. Lombardia n. 7 del 2018 ha modificato l'art. 38 della legge della Regione Lombardia 1° ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo), introducendo i commi 8-bis e 8-ter, i quali prevedono: «8 bis.

Al fine di semplificare i controlli da parte delle autorità competenti, la pubblicità, la promozione e la commercializzazione dell'offerta delle strutture ricettive di cui all'articolo 26, compresi gli alloggi o le porzioni di alloggi dati in locazione per finalità turistiche ai sensi della legge 431/1998, con scritti o stampati o supporti digitali e con qualsiasi altro mezzo all'uopo utilizzato, devono indicare apposito codice identificativo di riferimento (CIR) di ogni singola unità ricettiva.

Tale codice è riferito al numero di protocollo rilasciato al momento della ricezione della comunicazione di avvio attività di cui al comma 1 del presente articolo. La Giunta disciplina il codice identificativo di riferimento con propria delibera da adottarsi entro il 30 giugno 2018. 8 ter.

I soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, nonché quelli che gestiscono portali telematici, e che pubblicizzano, promuovono o commercializzano le attività di cui al comma 8 bis, pubblicano il CIR sugli strumenti utilizzati».

Il richiamato comma 1 dell'art. 38, a sua volta, stabilisce: «1. Le attività ricettive alberghiere e non alberghiere disciplinate nei capi I, II, III e IV del titolo III della presente legge, ad esclusione delle case e appartamenti per vacanze e dei bivacchi fissi per i quali occorre la preventiva comunicazione al comune competente per territorio, sono intraprese previa SCIA, ai sensi dell'articolo 19 della L. 241/1990».

Le lettere b) e c) del comma 1 dell'art. 1 della legge reg. Lombardia n. 7 del 2018 hanno emendato l'art. 39 della legge reg. Lombardia n. 27 del 2015, rispettivamente aggiungendo il comma 3-bis e modificando il comma 4, i quali prevedono: «3 bis. I soggetti che non ottemperano correttamente all'obbligo di cui all'articolo 38, commi 8 bis e 8 ter, ovvero che contravvengono all'obbligo di riportare il CIR, che lo riportano in maniera errata o ingannevole sono soggetti alla sanzione pecuniaria da euro 500 a euro 2.500 per ogni attività pubblicizzata, promossa o commercializzata. 4.

In caso di reiterate violazioni, le sanzioni di cui ai commi 1, 2 e 3 e 3 bis sono raddoppiate, ferma restando la facoltà del comune di disporre, nei casi più gravi, previa diffida, la sospensione non superiore a tre mesi o la cessazione dell'attività».

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le disposizioni in questione violino, in primo luogo, l'art. 3, sotto il profilo del principio di eguaglianza, e l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché la disciplina degli alloggi locati per finalità turistica, senza servizi aggiuntivi, rientrerebbe nella competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile, e in particolare sarebbe prevista dall'art. 53 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio), ai sensi del quale «Gli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche, in qualsiasi

luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del codice civile in materia di locazione» (e prima ancora dall'art. 1, comma 2, lettera c, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, recante «Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo», che stabilisce quali articoli della legge stessa siano applicabili anche agli alloggi locati per finalità turistiche).

Per contro, le strutture ricettive denominate case e appartamenti per vacanze sarebbero delle vere e proprie strutture recettizie extralberghiere, che presuppongano una organizzazione a carattere imprenditoriale, e in quanto tali potrebbero essere disciplinate dal legislatore regionale, perché rientranti nell'organizzazione del mercato turistico, di competenza residuale delle Regioni.

Nel prevedere il CIR anche per le locazioni turistiche e le correlate sanzioni amministrative in caso di mancata spendita nella pubblicizzazione dell'offerta, il legislatore regionale avrebbe dunque irragionevolmente parificato la regolamentazione degli alloggi turistici a quella delle case vacanze e, conseguentemente, avrebbe posto i locatori turistici lombardi in una disparità di condizione rispetto a quelli operanti sul resto del territorio nazionale, senza che emergano differenze sostanziali tra gli uni e gli altri idonee a giustificare tale regime differenziato.

3.– La censura è infondata.

4.– L'assunto di fondo da cui muove il ricorrente, secondo cui la disciplina delle case vacanze sia da ascrivere tout court alla competenza residuale in materia di turismo e quella delle locazioni turistiche all'ordinamento civile, non è in linea con la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui gli aspetti turistici anche di queste ultime ricadono nella competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 80 del 2012), mentre appartiene all'ordinamento civile la regolamentazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti (tra le tante, sentenze n. 176 del 2018, n. 283 del 2016, n. 245 del 2015, n. 290 del 2013).

Il legislatore regionale lombardo – nel prevedere che anche i locatori turistici e i relativi intermediari debbano munirsi di un apposito codice identificativo di riferimento per ogni singola unità ricettiva, da utilizzare nella pubblicità, nella promozione e nella commercializzazione dell'offerta turistica – ha infatti inteso creare una mappa del rilevante nuovo fenomeno della concessione in godimento a turisti di immobili di proprietà a prescindere dallo svolgimento di un'attività imprenditoriale, e ciò al fine precipuo di esercitare al meglio le proprie funzioni di promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche.

5.– Le disposizioni censurate pongono quindi un adempimento amministrativo precedente ed esterno al contratto di locazione turistica, sanzionando i correlativi inadempimenti, senza incidere sulla libertà negoziale e sulla sfera contrattuale che restano disciplinate dal diritto privato.

5.1.– È appena il caso di notare, poi, che la lamentata differente regolamentazione delle locazioni turistiche (parificata, quanto al CIR, alle case vacanze) rispetto a quella vigente su altre parti del territorio nazionale è una legittima conseguenza dell'esercizio da parte della Regione Lombardia della sua competenza residuale in materia di turismo (competenza, peraltro, già esercitata da altre Regioni).

6.– Con una seconda articolata censura il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost, perché le norme impugnate:

1) ancorano il CIR alla presentazione della comunicazione di cui al comma 1 dell'art. 38 della legge reg. Lombardia n. 27 del 2015, comunicazione cui però non sarebbe obbligato il locatore di alloggi per finalità turistiche, con conseguente irrazionalità della disciplina; ovvero, in alternativa, sottopongono la locazione turistica ad un ulteriore e non esplicito adempimento amministrativo (la comunicazione di cui al comma 1), così incidendo ulteriormente sulla libertà negoziale del locatore;

2) nell'imporre preventivi adempimenti amministrativi presidiati da rilevanti sanzioni, incidono sull'autonomia negoziale dei proprietari di alloggi da destinare a locazione turistica in maniera sproporzionata rispetto alle dichiarate generiche finalità di controllo pubblico sui fenomeni turistici.

7.– Anche questa censura è infondata.

8.– Con riferimento al primo profilo, la lettura congiunta dei commi 1 e 8-bis dell'art. 38 della legge reg. Lombardia n. 27 del 2015 rende evidente, anzitutto, che il legislatore regionale, con le disposizioni censurate, ha inteso in effetti estendere ai titolari di appartamenti dati in locazione turistica (equiparati dal comma 8-bis, ai fini che qui interessano, alle case vacanze) l'obbligo di previa comunicazione al Comune competente per territorio dell'avvio dell'attività, comunicazione cui consegue l'assegnazione del CIR da utilizzare nella pubblicità.

Tale adempimento va effettuato una sola volta e pertanto non può dirsi eccessivamente gravoso, né eccessivamente gravoso è l'obbligo di indicare il CIR nei siti web o nelle altre forme di pubblicità tradizionali, non comportando alcun costo aggiuntivo o l'adozione di particolari accorgimenti organizzativi a carico dei locatori.

Non sussiste, dunque, la dedotta irrazionalità.

9.– Né, con riferimento al secondo profilo di censura, sono irragionevoli le sanzioni amministrative poste a tutela di tali obblighi, la cui previsione è legittimata dalla costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui «la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia in sé, ma accede alle materie sostanziali» (sentenza n. 121 del 2018; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 148 del 2018, n. 271 del 2012, n. 246 del 2009, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004).

Le disposizioni impugnate prevedono una sanzione pecuniaria per ogni attività pubblicizzata, promossa o commercializzata (il cui importo raddoppia in caso di reiterate violazioni) e la sospensione non superiore a tre mesi o la cessazione dell'attività nei casi più gravi: gli importi non particolarmente elevati della prima e soprattutto la gradualità delle diverse misure previste non manifestano l'irragionevolezza lamentata.

10.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a), b) e c), della legge reg. Lombardia n. 7 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., devono, pertanto, essere dichiarate non fondate.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a), b) e c), della legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 7, recante «Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015 n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo). Istruzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze», promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 marzo 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2019.

Sentenza: 5 dicembre 2018, n. 86/2019

Materia: Ambiente e Paesaggio, Edilizia e Urbanistica, Energia

Parametri invocati: articoli 3, 25, secondo comma, 117, primo comma, secondo comma lettere e, l) e s), e terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: Articoli 3, 4, 5, 8, 12, 13, 20, 46 comma 1, della legge Regione Basilicata, 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017) in riferimento, nel complesso, agli articoli 3, 25 secondo comma e 117, primo comma, secondo comma lettere e), l) e s) e terzo comma Costituzione. Articoli 1, comma 1, 2, comma 1, 5, 6, 7 legge regionale Basilicata 11 settembre 2017, n. 21, nonché l'allegato alla medesima legge in riferimento, nel complesso agli articoli 42 e 117, secondo comma, lettera s), terzo comma, e primo comma, Costituzione in relazione al principio di libera concorrenza e circolazione delle merci (art. 63 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea), al principio di favore per le fonti rinnovabili di cui alla normativa internazionale e comunitaria (Protocollo di Kyoto, accordo di Parigi alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite, fatto a Parigi il 12 dicembre 2015, alle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2001/77/CE del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità e 2009/28/CE del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

Esito:

- illegittimità costituzionale degli articoli 3, 4, 5, 8 e 12 della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017);

- illegittimità costituzionale dell'art. 13 della l.r. Basilicata 19/2017, nella parte in cui ha sostituito l'art. 5, comma 1-quinquies, ultimo periodo, della legge della Regione Basilicata 7 agosto 2009, n. 25 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente);

- illegittimità costituzionale dell'art. 49 della l.r. Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), nella parte in cui ha novellato l'art. 5, comma 1-quinquies, ultimo periodo, della legge reg. Basilicata n. 25 del 2009;

- illegittimità costituzionale dell'art. 20 della l.r. Basilicata 19/2017, nella parte in cui introduce l'art. 2, comma 3, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2015, n. 54 (Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010);

- illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Basilicata 11 settembre 2017, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 19 gennaio 2010, n. 1 "Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale – D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 – legge regionale n. 9/2007"; 26 aprile 2012, n. 8 "Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili" e 30 dicembre 2015, n. 54 "Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010"), nonché dell'Allegato alla medesima legge, che

inserisce un allegato D) nella legge reg. Basilicata n. 54 del 2015;

- illegittimità costituzionale dell'art. 5 della l.r. Basilicata 21/2017, nella parte in cui ha sostituito i commi 1 e 2 dell'art. 5 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8 (Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili);

- illegittimità costituzionale dell'art. 5 della l.r. Basilicata 21/2017, nella parte in cui ha sostituito il comma 4 dell'art. 5 della l.r. Basilicata 8/2012, e dell'art. 6 della l.r. Basilicata 21/2017, nella parte in cui ha sostituito il comma 4 dell'art. 6 della l.r. Basilicata 8/2012;

- illegittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Basilicata 21/2017, nella parte in cui ha inserito l'art. 6-bis, comma 1, nella l.r. Basilicata 8/2012;

- illegittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Basilicata 21/2017, là dove ha introdotto l'art. 6-bis, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012;

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della l.r. Basilicata 19/2017, non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 1, della l.r. Basilicata 19/2017, non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della l.r. Basilicata 21/2017 e dell'art. 7 della l.r. Basilicata 21/2017, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Costituzione.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri promuove questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della l.r. Basilicata 19/2017, che aggiunge il comma 5 all'art. 10 della l.r. Basilicata 18 ottobre 2006, n. 27, recante "*Variante normativa al piano di coordinamento territoriale del Pollino*". Secondo il ricorrente, tale disposizione, che introduce, unilateralmente, una modifica al piano di coordinamento territoriale del Pollino, che ha valenza di piano paesaggistico, lederebbe la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Con essa, infatti, il legislatore regionale avrebbe violato il Protocollo di intesa siglato il 14 settembre 2011 tra il Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC), il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) e la Regione Basilicata per la definizione congiunta del piano paesaggistico regionale, in attuazione di quanto disposto dal comma 3 dell'art. 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), in tema di verifica e adeguamento dei piani paesistici. Per la Corte la questione è fondata e ricorda 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 66/2018).

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 c.d. "*bellezze naturali*"), alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 (le c.d. "*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, ed in proposito richiama la sentenza 64/2015.

La norma regionale impugnata ha introdotto una previsione secondo cui è possibile realizzare, in una zona, designata come "*a protezione speciale*" e ricondotta ai "*Paesaggi di rilevante interesse*" (Zona C3), un distributore di carburanti con annesso fabbricato per le attività di servizio all'impianto da realizzare.

Nelle more dell'approvazione congiunta del nuovo piano paesaggistico e dell'adeguamento, pure congiunto, degli strumenti urbanistici al medesimo piano, l'intervento della Regione, volto a modificare, unilateralmente, la disciplina di un'area protetta, in termini peraltro di riduzione di tutela, costituisce violazione sia degli impegni assunti uno specifico

Protocollo di intesa, 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 affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Sulla base di queste premesse viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione. Con riferimento all'art. 4 della medesima legge regionale la Corte ritiene fondata la questione sollevata.

La legge regionale prevede la possibilità di localizzare strutture balneari sull'arenile, incidendo su un'area, quella dei *"territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare"*, menzionata dall'art. 142, comma 1, cod. beni culturali, e che rientra fra i beni paesaggistici per i quali l'art. 135 impone la pianificazione paesaggistica congiunta (in virtù del rinvio all'art. 143, comma 1, lettera c, del medesimo codice).

La Regione Basilicata, nell'introdurre una simile disciplina, ha violato l'obbligo di pianificazione congiunta imposto dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni ambientali, così venendo meno agli impegni assunti con il Protocollo di intesa sottoscritto il 14 settembre 2011.

Viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. Basilicata 19/2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione. Per la Corte è fondata la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 5, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di governo del territorio in specie agli articoli 31 e 34 del d.p.r. 380/2001.

La Corte sostiene 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. 380/2001, costituisce un principio fondamentale della legislazione statale che vincola la legislazione regionale di dettaglio in materia di "misure alternative alle demolizioni"* e ricorda la sentenza 140/2018, punto 3.5.1.2 del Considerato in diritto.

Tale principio, pertanto, implica che l'opera abusiva acquisita al patrimonio comunale debba, di regola, essere demolita e che possa essere conservata in via solo eccezionale. Il contrasto della norma regionale impugnata con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale emerge anche con riguardo alla previsione di cui all'art. 34, comma 2, del d.p.r. 380/2001.

Quest'ultima, infatti, attiene esclusivamente alla diversa e meno grave ipotesi degli interventi *"eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire"* e ha un ambito di applicazione assai più limitato di quello della norma regionale impugnata.

La Corte sulla base della ricostruzione e degli argomenti richiamati, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della l.r. Basilicata 19/2017.

È, inoltre, impugnato l'art. 8 della medesima l.r. 19/2017, là dove introduce, unilateralmente, deroghe ai divieti di interventi di ampliamento e rinnovo e di interventi straordinari di riuso del patrimonio edilizio esistente per tutti i Comuni che, prima dell'entrata in vigore della legge, erano muniti di piani paesaggistici.

Il ricorrente ritiene che, così disponendo, la norma regionale leda la sfera di competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

Per la Corte la questione è fondata. Poiché gli strumenti urbanistici comunali sono assoggettati, e devono quindi conformarsi, al piano paesaggistico regionale, di cui gli articoli 135 e 143 e seguenti del codice dei beni culturali, essi definiscono contenuti e modalità di adozione in vista dell'obiettivo di garantire la più adeguata tutela del paesaggio e dei beni culturali ed ambientali, anche mediante la cooperazione istituzionale fra Regione e Stato.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della l.r. Basilicata 19/2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione. Anche l'art. 12 della l.r. 19/2017 è impugnato nella parte in cui introduce, unilateralmente, deroghe ai limiti posti dall'art. 2 della l.r. Basilicata 25/2009 alla realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio in difformità rispetto agli strumenti urbanistici comunali.

La Corte ricorda ancora che il piano paesaggistico regionale, in quanto strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, consente l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, di tutti gli interventi di trasformazione del territorio, anche di edilizia e urbanistica.

È per questo motivo che la legge regionale deve disciplinare le procedure di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione e le connesse misure di governo del territorio in linea con le determinazioni del nuovo piano paesaggistico o, nell'attesa dell'adozione, secondo le modalità concertate e preliminari alla sua stessa adozione.

Viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della l.r. Basilicata 19/2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione. Viene impugnato l'art. 13 della legge regionale 19/2017, nella parte in cui introduce la possibilità di mutamento della destinazione d'uso a residenza degli immobili ricompresi all'interno delle zone omogenee "E" di cui al d.m. 1444/1968 "*in tutte le zone in cui il piano dell'autorità di bacino ha declassificato la pericolosità geologica prevista nei piani paesistici*".

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della l.r. Basilicata 19/2017, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., è fondata.

La disposizione impugnata si inserisce nell'ambito delle previsioni volte a consentire il mutamento di destinazione d'uso a residenza di immobili originariamente non destinati a tale funzione, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, in vista del riutilizzo del patrimonio edilizio dismesso e delle aree edificabili libere.

Tale disposizione regionale è stata adottata, in particolare, a seguito di quanto espressamente previsto dal legislatore statale in specie con il cosiddetto secondo "*Piano casa*" disciplinato all'art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo -Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

Quest'ultimo, in vista della "*razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente*", nonché della "*riqualificazione di aree urbane degradate*", disponeva che le Regioni approvassero apposite leggi "*per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano*" (comma 9), fra l'altro, modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari (lettera c del comma 9), e purché non si riferiscano ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta (comma 10) e, comunque, fermo restando il rispetto delle normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (comma 11).

La Regione ha esteso la possibilità del mutamento di destinazione d'uso a residenza degli immobili siti nelle zone omogenee "E" (agricole), di là da quanto previsto dal legislatore statale, senza seguire l'indicata modalità procedurale collaborativa e senza attendere l'adozione congiunta del piano paesaggistico regionale, che avrebbe dovuto recepire la declassificazione della pericolosità dell'area effettuata dall'Autorità di bacino.

Ciò determina 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 che eserciti la propria competenza nella materia "*governo del territorio*".

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge regionale n. 19 del 2017, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1-quinquies, della legge regionale n. 25 del 2009, ha consentito il mutamento di destinazione d'uso a residenza per gli immobili ricompresi nelle zone omogenee "E" (agricole), "*in tutte le zone il cui piano dell'autorità di bacino ha*

declassificato la pericolosità geologica prevista nei piani paesistici” (ultimo periodo del comma 1-quinquies).

È impugnato l’art. 20 della l.r. Basilicata 19/2017, nella parte in cui introduce il comma 3 dell’art. 2 della l.r. Basilicata 54/2015.

Tale disposizione è censurata in quanto, dettando disposizioni in tema di corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), si porrebbe in contrasto con gli impegni assunti in tema di elaborazione del piano paesaggistico regionale, in seguito alla sottoscrizione del Protocollo di intesa, e quindi in violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di *“tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”*.

Essa si porrebbe, altresì, in contrasto con i principi fondamentali in materia di *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”* di cui all’art. 117, terzo comma, Costituzione. Viene dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 20 della l.r. Basilicata 19/2017, nella parte in cui, introducendo l’art. 2, comma 3, della l.r. Basilicata 54/2015, dispone che *“Nei buffer relativi alle aree e siti non idonei è possibile autorizzare l’installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili”*.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della l.r. Basilicata 21/2017, nonché *“dell’Allegato della medesima che inserisce un allegato D) alla legge regionale n. 54 del 2015”*, tutte norme inerenti alla realizzazione e all’esercizio di impianti di energia da fonti rinnovabili.

Il legislatore lucano, stabilendo in via generale e unilaterale, senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, l’individuazione delle aree non idonee all’installazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili e anche quella delle aree idonee, previa abrogazione dei criteri individuati congiuntamente con gli organi statali, ha violato non solo l’impegno assunto con il Protocollo di intesa, siglato il 14 settembre 2011 in attuazione dell’art. 145, comma 2, del d.lgs. 42/2004, ma anche i criteri fissati dal paragrafo 17 delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, che impongono, fra l’altro, un’istruttoria adeguata, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti, nonché la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione ambientale e puntuali atti di programmazione.

Questi criteri *“costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria”*, che definisce, in specie all’art. 12 del d.lgs. 387/2003, ad un tempo, standard omogenei di *“tutela dell’ambiente”* e principi fondamentali in materia di *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”*, vincolanti per le Regioni.

Viene dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, e dell’art. 2, comma 1, nonché dell’Allegato alla medesima l.r. 21/2017, che inserisce un allegato D) alla l.r. 54/015. Viene, altresì, impugnato l’art. 5, commi 1 e 2, della l.r. Basilicata 21/2017, nella parte in cui, sostituendo i commi 1 e 2 dell’art. 5 della l.r. Basilicata 26 aprile 2012, n. 8 (Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili), avrebbe introdotto ingiustificati aggravii alla realizzazione e all’esercizio degli impianti solari fotovoltaici di potenza fino a 200 kW, da collocare a terra, in contrasto con l’art 117, terzo comma Cost., in relazione ai principi fondamentali previsti dalla legislazione nazionale, di cui al d.lgs. 387/2003 e, in particolare, al 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), di attuazione della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili.

In questo quadro risulta evidente che la norma regionale impugnata, nella parte in cui stabilisce condizioni diverse e aggiuntive rispetto a quelle prescritte dal legislatore statale per il rilascio della PAS, introduce previsioni che si traducono in ingiustificati aggravii per la realizzazione e l’esercizio degli impianti in questione, in contrasto *“con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell’Unione europea”* e sono richiamate le sentenze 44/2011, 13/2014, 177/2018.

Viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, della l.r. Basilicata 21/2017, nella parte in cui ha sostituito i commi 1 e 2 dell'art. 5 della l.r. Basilicata 8/2012.

Sono, inoltre, impugnati l'art. 5, comma 4, della l.r. Basilicata 21/2017, là dove ha sostituito il comma 4 dell'art. 5 della l.r. Basilicata 8/2012, e l'art. 6, comma 4, della l.r. 21/2017, nella parte in cui ha sostituito il comma 4 dell'art. 6 della l.r. Basilicata 8/2012, in quanto stabiliscono, rispettivamente, che più impianti fotovoltaici a terra (art. 5) e eolici (art. 6), autorizzati con la PAS, non possono essere ceduti a terzi costituenti un unico centro decisionale, qualora la somma delle potenze degli impianti superi la soglia di 200 kW.

Così prevedendo, le richiamate disposizioni si porrebbero in contrasto, oltre che con i principi fondamentali della materia "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*" (art. 117, terzo comma, Cost.), con l'art. 42 Cost. e con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di libera circolazione delle merci di cui all'art. 63 TFUE, in quanto impedirebbero la cessione di impianti (o progetti di impianti) già autorizzati e potenzialmente localizzati a chilometri di distanza, ponendo un limite ingiustificato all'esercizio del diritto di proprietà.

Nel merito le questioni sono fondate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Costituzione. Viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della l.r. Basilicata 21/2017, là dove ha sostituito l'art. 5, comma 4, della l.r. Basilicata 8/2012, e dell'art. 6 della l.r. Basilicata 21/2017, nella parte in cui ha sostituito l'art. 6, comma 4, della l.r. 8/2012. Analoghe censure sono rivolte dal Presidente del Consiglio dei ministri all'art. 7, comma 2, della l.r. Basilicata 21/2017, là dove ha introdotto l'art. 6-bis, comma 2, nella l.r. 8/2012.

Tale comma è infatti impugnato nella parte in cui stabilisce che più impianti fotovoltaici e eolici, autorizzati con la PAS, non possono essere ceduti a terzi costituenti un unico centro decisionale, qualora la somma delle potenze degli impianti superi la soglia di 200 kW, in quanto sarebbe in contrasto, oltre che con i principi fondamentali della materia "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*", con l'art. 42 Cost. e con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di libera circolazione delle merci di cui all'art. 63 TFUE. Pertanto, la norma regionale impugnata, che interviene a porre un limite a un diritto che costituisce espressione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost. (pur non evocato dal ricorrente), strumentalmente connessa al diritto di proprietà (degli impianti), entrambi garantiti da una riserva di legge, si pone in evidente contrasto con quei principi fondamentali e deve, di conseguenza, essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

Viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Basilicata 21/2017, nella parte in cui ha introdotto l'art. 6-bis, comma 2, della l.r. Basilicata 8/2018.

È impugnato anche l'art. 7 della l.r. Basilicata 21/2017, là dove, inserendo l'art. 6-bis, comma 1, nella l.r. 8/2012, stabilisce ulteriori condizioni per l'applicazione della PAS agli impianti eolici e fotovoltaici con potenza nominale inferiore alla tabella A) dell'art.12, comma 5, del d.lgs. 387/2003, in mancanza delle quali tali impianti non possono essere abilitati nemmeno con l'autorizzazione unica.

Ciò sarebbe in contrasto con il regime di abilitazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili delineato dagli articoli 6 del d.lgs. 28/2011 e dalle linee guida (paragrafi 11 e 12), di cui al d.m. 10 settembre 2010, e quindi in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. Viene dedotta anche la violazione del principio di favore per le fonti rinnovabili, di cui al Protocollo di Kyoto, all'Accordo di Parigi e alle direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE, e quindi il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.

La norma regionale impugnata, prescrive, per il rilascio dell'autorizzazione con procedura semplificata, con riferimento agli impianti fotovoltaici a terra con potenza compresa fra 0-20 kW, ulteriori condizioni tecniche inerenti al rapporto superficie radiante dei pannelli/superficie disponibile, alle dimensioni degli impianti, nonché alle caratteristiche delle schermature e recinzioni, a distanze minime (art. 6-bis, comma 1, numero 1, lettere da a a g); con riguardo agli impianti eolici di potenza fra 0-60 Kw, ulteriori condizioni tecniche inerenti alle dimensioni degli impianti, alla localizzazione, alle distanze minime (art. 6-bis, comma 1, numero 2, lettere da a a f). Risulta evidente che tali condizioni sono diverse e aggiuntive rispetto a quelle prescritte dal

legislatore statale per il rilascio della PAS.

Esse, pertanto, si traducono in ingiustificati aggravii per la realizzazione e l'esercizio degli impianti in questione, che possono essere addirittura preclusivi degli stessi, ove si consideri che non è neanche prevista l'applicabilità del regime dell'autorizzazione unica nel caso di mancato rispetto delle condizioni prescritte.

Ciò è in contrasto *“con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea”* nello stesso senso. Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Basilicata 21/2017, là dove ha inserito l'art. 6-bis, comma 1, nella l.r. Basilicata 8/2012.

Paesaggio (Variante al piano territoriale di coordinamento del Pollino – Norme tecniche attuative del piano territoriale paesistico del Metapontino e uso dell'arenile vincolato per la realizzazione di strutture di balneazione) – Edilizia e urbanistica (Sanatoria di interventi edilizi in assenza o in difformità del titolo abilitativo – Interventi di ampliamento, di rinnovamento e riuso del patrimonio edilizio esistente – Limiti e distanze stabilite dagli strumenti urbanistici per la realizzazione di ampliamento delle pertinenze – Mutamento delle destinazioni d'uso a residenza degli immobili ricompresi all'interno delle zone omogenee "E" di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968) – Energia (Criteri e modalità per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili) – Demanio (Rilascio di concessioni demaniali marittime provvisorie e stagionali ai Comuni o alle Associazioni di volontariato che svolgono opere e/o attività in favore di disabili intellettivi e motori e delle loro famiglie). - Legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), artt. 3, 4, 5, 8, 12, 13, 20 e 46, comma 1; legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), art. 49; legge della Regione Basilicata 11 settembre 2017, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 19 gennaio 2010, n. 1 «Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale - D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 - legge regionale n. 9/2007»; 26 aprile 2012, n. 8 «Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» e 30 dicembre 2015, n. 54 «Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010»), artt. 1, comma 1, 2, comma 1, 5, 6 e 7 ed Allegato alla medesima legge, che inserisce un allegato D) alla legge regionale 30 dicembre 2015, n. 54 (Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010). - (T-190086) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 17-4-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

a pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 8, 12, 13, 20 e 46 (recte: comma 1), della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017) e degli artt. 1, comma 1, 2, comma 1, 5, 6 e 7 della legge della Regione Basilicata 11 settembre 2017, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 19 gennaio 2010, n. 1 «Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale – D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 – legge regionale n. 9/2007»; 26 aprile 2012, n. 8 «Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» e 30 dicembre 2015, n. 54 «Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010»), nonché dell'Allegato alla medesima legge, che inserisce un allegato D) alla legge regionale 30 dicembre 2015, n. 54 (Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorsi notificati il 25-29 settembre e il 9-14 novembre 2017, depositati in cancelleria il 29 settembre e il 17 novembre 2017, iscritti rispettivamente ai numeri 77 e 87 del registro ricorsi 2017 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 46 e 51, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nella udienza pubblica del 4 dicembre 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati dello Stato Gianni De Bellis e Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso, iscritto al n. 77 del registro ricorsi del 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato varie disposizioni della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), tra cui gli artt. 3, 4, 5, 8, 12 (indicato come art. 9 per errore materiale nella delibera autorizzativa del ricorso), 13, 20 e 46 (recte: comma 1), in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 25, secondo comma e 117, primo comma – quest’ultimo in relazione all’art. 12 della direttiva 2006/1123 CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi del mercato interno –, secondo comma, lettere e), l) e s), e terzo comma, della Costituzione.

Con successivo ricorso iscritto al n. 87 del registro ricorsi del 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1, comma 1, 2, comma 1, 5, 6 e 7 della legge della Regione Basilicata 11 settembre 2017, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 19 gennaio 2010, n. 1 «Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale – D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 – legge regionale n. 9/2007»; 26 aprile 2012, n. 8 «Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» e 30 dicembre 2015, n. 54 «Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010»), nonché l’Allegato alla medesima legge, che inserisce un allegato D) alla legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2015, n. 54 (Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010), in riferimento, nel complesso, agli artt. 42 e 117, secondo comma, lettera s), terzo comma, e primo comma, Cost., in relazione al principio di libera circolazione delle merci di cui all’art. 63 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), come modificato dall’art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e al principio di favore per le fonti rinnovabili, di cui alla normativa internazionale e comunitaria (Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l’11 dicembre 1997 e ratificato con legge 1° giugno 2002, n. 120; Accordo di Parigi alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite, fatto a Parigi il 12 dicembre 2015; direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2001/77/CE del 27 settembre 2001 sulla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità e 2009/28/CE del 23 aprile 2009 sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

1.1.– Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso n. 77 del 2017, i giudizi aventi ad oggetto le disposizioni regionali indicate al precedente punto 1 debbono essere riuniti, in ragione della parziale connessione oggettiva e della parziale identità dei termini delle questioni ora all’esame di questa Corte.

2.– Con il primo ricorso (reg. ric. n. 77 del 2017), il Presidente del Consiglio dei ministri promuove, innanzitutto, questione di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, che aggiunge il comma 5 all’art. 10 della legge della Regione Basilicata 18 ottobre 2006, n. 27, recante «Variante normativa al piano di coordinamento territoriale del Pollino» (erroneamente indicato come art. 10 della legge della Regione Basilicata 5 luglio 2002, n. 24, recante «Variante generale al piano territoriale di coordinamento del Pollino»).

Secondo il ricorrente, tale disposizione – che introduce, unilateralmente, una modifica al piano di coordinamento territoriale del Pollino, che ha valenza di piano paesaggistico – lederebbe la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali. Con essa, infatti, il legislatore regionale avrebbe violato il Protocollo di intesa siglato il 14 settembre 2011 tra il Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC), il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) e la Regione Basilicata per la definizione congiunta del piano paesaggistico regionale, in attuazione di quanto disposto dal comma 3 dell’art. 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), in tema di verifica e adeguamento dei piani paesistici.

2.1.– La questione è fondata.

2.1.1.– Questa Corte ha ripetutamente affermato, anche di recente, 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 c.d. “bellezze naturali”), alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell’art. 142 (le c.d. “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).

2.1.2.– La disposizione regionale impugnata è intervenuta a introdurre una “variante” al piano territoriale di coordinamento del Pollino, istituito con delibera del Consiglio regionale 21 dicembre 1985, n. 50, sulla base della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), e varie volte modificato in applicazione dell’art. 19 della legge della Regione Basilicata 4 agosto 1987, n. 20 (Funzioni amministrative riguardanti la protezione delle bellezze naturali).

Tale piano, cui è assegnata valenza di “piano paesistico” secondo la legge della Regione Basilicata 12 febbraio 1990, n. 3 (Piani regionali paesistici di area vasta), incide su una parte rilevante del territorio dell’Ente Parco del Pollino, istituito con d.P.R. 15 novembre 1993, al fine di salvaguardare il patrimonio naturalistico e ambientale e permettere forme di sviluppo durevole e sostenibile del territorio.

Tale territorio è, pertanto, riconducibile ai «parchi e riserve nazionali o regionali, nonché territori di protezione esterna dei parchi» di cui alla lettera f) dell’art. 142, comma 1, del codice dei beni culturali, per cui l’art. 135, comma 1, del medesimo codice prescrive la pianificazione congiunta.

Più precisamente, la norma regionale impugnata ha introdotto una previsione secondo cui è possibile realizzare, in una zona, designata come “a protezione speciale” e ricondotta ai “Paesaggi di rilevante interesse” (Zona C3), un distributore di carburanti con annesso fabbricato per le attività di servizio all’impianto da realizzare, senza peraltro richiedere neppure l’autorizzazione paesaggistica (di contro a quanto prescritto, ad esempio, per le opere di adeguamento della viabilità).

Questo intervento si è avuto dopo che la medesima Regione, in data 14 settembre 2011, ha sottoscritto un Protocollo di intesa (species degli accordi fra amministrazioni), con cui si è vincolata a realizzare una forma di «collaborazione istituzionale» per «garantire la corretta gestione del territorio, un'efficace ed efficiente tutela e valorizzazione dei caratteri paesaggistici, storici, culturali e naturalistico-ambientali, attraverso la definizione delle modalità di elaborazione congiunta del Piano esteso all'intero territorio regionale» (art. 2 del Protocollo).

La Regione Basilicata, con la medesima intesa, si è anche impegnata «ad assicurare la partecipazione degli organi del Ministero (dei beni culturali) e del Ministero dell'ambiente al procedimento di conformazione e adeguamento della strumentazione urbanistica secondo il disposto del comma 5 dell'articolo 145 del Codice» (art. 4, comma 3, del Protocollo).

In attuazione di tali indicazioni, è stato istituito un Comitato tecnico paritetico, cui è stato affidato il compito di definire i contenuti del nuovo piano paesaggistico, coordinare le azioni necessarie alla sua redazione, verificare il rispetto dei tempi (e dei modi) previsti nell'apposito Disciplinare attuativo del Protocollo (art. 5), adottato il 13 aprile 2017.

Appare, pertanto, evidente che – in tale contesto, nelle more dell'approvazione congiunta del nuovo piano paesaggistico e dell'adeguamento, pure congiunto, degli strumenti urbanistici al medesimo piano – l'intervento della Regione, volto a modificare, unilateralmente, la disciplina di un'area protetta, in termini peraltro di riduzione di tutela, costituisce violazione non solo degli impegni assunti con il citato Protocollo di intesa, 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.

Deve, quindi, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.2.– Censure analoghe a quelle appena richiamate a proposito dell'art. 3 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017 sono rivolte all'art. 4 della medesima legge regionale, nella parte in cui, sostituendo l'art. 57 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2015), aggiunto al primo capoverso della nota (1) all'art. 36 delle norme tecniche attuative del piano territoriale paesistico del Metapontino, disciplina l'uso dell'arenile vincolato (300 metri dalla linea di battigia) per la realizzazione di strutture di balneazione.

La difesa statale sostiene che tale disciplina, adottata senza alcuna concertazione con il MIBAC, sia in contrasto con il Protocollo di intesa del 14 settembre 2011 e in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.2.1.– Preliminarmente, deve rilevarsi la tempestività del ricorso proposto nei confronti dell'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, anche se esso, nel sostituire l'art. 57 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, non impugnato, ne riproduce, in buona misura, il testo.

È, infatti, avverso la “nuova” disposizione – anche con riguardo alla parte riproduttiva della precedente – che si appuntano le censure di violazione del principio di pianificazione congiunta e quindi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., cosicché nessun dubbio si pone circa la tempestività dell'impugnazione.

2.2.2.– Nel merito la questione è fondata.

Come appena rilevato, l'impugnato art. 4 va a sostituire l'art. 57 della legge regionale n. 4 del 2015, riproducendone il contenuto nella parte in cui aveva aggiunto un periodo alla nota (1) all'art. 36 delle norme tecniche attuative del piano territoriale paesistico del Metapontino, approvato con legge regionale n. 3 del 1990.

Si tratta di uno dei sette piani territoriali vigenti nella Regione Basilicata, approvati con la medesima legge regionale n. 3 del 1990 e successive modifiche, cui è riconosciuta espressamente valenza paesaggistica.

Con il citato art. 57 la Regione aveva introdotto e con la norma ora impugnata ha confermato, unilateralmente, la possibilità di localizzare strutture balneari sull'arenile, incidendo su un'area, quella dei «territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare», menzionata dall'art. 142, comma 1, cod. beni culturali, e che rientra fra i beni paesaggistici per i quali l'art. 135 impone la pianificazione paesaggistica congiunta (in virtù del rinvio all'art. 143, comma 1, lettera c, del medesimo codice).

Anche in tal caso, come per l'art. 3, è, pertanto, evidente che la Regione Basilicata, nell'introdurre una simile disciplina – che peraltro segna una riduzione dello standard di tutela di un bene paesaggistico – senza alcuna concertazione con gli organi ministeriali competenti, ha violato l'obbligo di pianificazione congiunta imposto dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni ambientali, così venendo meno agli impegni assunti con il Protocollo di intesa sottoscritto il 14 settembre 2011, in vista dell'obiettivo di garantire «un'efficace ed efficiente tutela e valorizzazione dei caratteri paesaggistici, storici, culturali e naturalistico-ambientali» (art. 2 del Protocollo).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.3.– È poi impugnato l'art. 5 della medesima legge regionale n. 19 del 2017, là dove detta disposizioni in tema di interventi edilizi in assenza o in difformità del titolo abilitativo.

Il ricorrente sostiene, anzitutto, che tale disposizione violi i principi fondamentali in materia di governo del territorio fissati dal legislatore statale agli artt. 31, 33, 34 e 36 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)».

Essa, in particolare, introdurrebbe nuove ipotesi di abusi per cui è possibile sostituire la demolizione con una sanzione pecuniaria, nonché nuove ipotesi di sanatoria di abusi edilizi, diverse da quelle previste dal legislatore statale.

Il censurato art. 5, inoltre, allargherebbe l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato, in violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale, nonché della riserva di legge (statale) in materia penale contenuta nell'art. 25 Cost.

La medesima disposizione sarebbe, infine, irragionevole, alla luce di quanto stabilito dal legislatore statale agli artt. 45, comma 3, e 46 del d.P.R. n. 380 del 2001 (d'ora in avanti, anche, t.u. edilizia).

2.3.1.– In via preliminare, occorre tener conto del fatto che il testo dell'impugnato art. 5 della legge regionale n. 19 del 2017 è stato sostituito dall'art. 47, comma 1, della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018).

Tuttavia, la circostanza che la norma impugnata ha comunque avuto applicazione nel tempo intercorso fra l'entrata in vigore della legge regionale n. 19 del 2017, e quella della legge regionale n. 11 del 2018 è già da sola sufficiente a escludere una pronuncia di cessazione della materia del contendere.

A tale esito conduce anche la considerazione che la disposizione, come novellata, non soddisfa le doglianze del ricorrente, che l'ha peraltro autonomamente impugnata con un successivo ricorso (iscritto al n. 57 del reg. ric. del 2018).

2.3.2.– Nel merito, non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017 per violazione degli artt. 25 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La norma regionale stabilisce che, nel caso di interventi edilizi realizzati in assenza o in difformità dal titolo abilitativo, «i Comuni, con motivata decisione autorizzano il completamento funzionale ai fini dell'agibilità/abitabilità delle opere realizzate», a condizione che sussistano alcuni requisiti e cioè: che «sia stato riconosciuto che il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile in quanto la demolizione delle opere abusive potrebbe pregiudicare strutturalmente la restante parte delle opere esistenti e sia stata pagata la relativa sanzione»; che il mancato completamento delle

opere costituisca «pregiudizio al decoro e/o alla qualità urbana dell'area» e il completamento funzionale costituisca «oggetto di un apposito progetto sul quale si esprime l'ufficio tecnico comunale»; infine, che le opere abusive, relative a immobili o aree tutelate paesaggisticamente, non costituiscano «elemento detrattore alla corretta fruizione del paesaggio e sia stato già espresso parere favorevole alla loro esecuzione o conservazione da parte delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo».

Dal tenore letterale di tale disposizione emerge chiaramente che essa non incide sulla responsabilità penale dell'autore dell'abuso, che resta soggetto alla normativa statale, anche con riguardo alle sanzioni amministrative che saranno irrogate.

L'impugnato art. 5, infatti, lungi dal delineare nuove fattispecie di condono straordinario o un ampliamento di un condono disposto dal legislatore statale, interviene solo sulla facoltà, accordata ai Comuni, in presenza di determinate condizioni, di escludere la demolizione dell'opera e di autorizzarne, all'opposto, il completamento in ragione della impossibilità del ripristino dello stato dei luoghi connessa al pregiudizio che da tale ripristino deriverebbe, sul piano strutturale, ad opere esistenti ovvero al decoro e/o alla qualità urbana dell'area allorquando essa si inserisca all'interno di un apposito progetto su cui si esprime l'ufficio tecnico comunale.

2.3.3.– Alla luce delle suesposte considerazioni, deve ritenersi priva di fondamento anche la censura di violazione dell'art. 3 Cost., promossa, sotto il profilo della ragionevolezza, in relazione agli artt. 45 e 46 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Tale censura è, infatti, formulata in riferimento a disposizioni statali nella specie ininfluenti, dato che la norma regionale non configura alcuna sanatoria ulteriore rispetto a quella di cui all'art. 36 del t.u. edilizia, che, ai sensi del successivo art. 45, determina l'estinzione dei reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti, né legittima atti di disposizione o altri atti giuridici inerenti alle opere abusive (peraltro acquisite al patrimonio del Comune, in quanto non demolite), in deroga all'art. 46 del medesimo t.u. edilizia.

2.3.4.– È, invece, fondata la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti del citato art. 5, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di governo del territorio in specie agli artt. 31 e 34 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Questa Corte ha di recente (sentenza n. 140 del 2018) dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che consentiva ai Comuni – avvalendosi di linee guida regionali – di adottare atti regolamentari e di indirizzo in materia di misure alternative alla demolizione degli immobili abusivi, tali da eludere l'obbligo di demolire le opere abusive acquisite al proprio patrimonio e di far diventare le misure alternative un esito normale, al posto della demolizione, così da sminuire l'efficacia deterrente dell'apparato sanzionatorio statale.

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”» (sentenza n. 140 del 2018, punto 3.5.1.2 del Considerato in diritto).

Tale principio rivela la scelta operata dal legislatore statale 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, di cui al citato art. 31 del t.u. edilizia – 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.

Tale principio, pertanto, implica che l'opera abusiva acquisita al patrimonio comunale debba, di regola, essere demolita e che possa essere conservata in via solo eccezionale.

E quindi soltanto se, con autonoma deliberazione del consiglio comunale relativa alla singola opera, si ravvisi, sulla base di tutte le circostanze del caso e di «un'analisi puntuale delle

caratteristiche» della medesima opera, nonché «rispettosa dei canoni individuati dalla legge statale, che sola può garantire uniformità sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 140 del 2018, punto 3.5.2. del Considerato in diritto), l'esistenza di uno specifico interesse pubblico alla conservazione della stessa, prevalente sull'interesse pubblico al ripristino della conformità del territorio alla normativa urbanistico-edilizia, nonché l'assenza di un contrasto fra conservazione dell'opera e rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico.

Nella specie, il legislatore lucano, là dove prescrive, in via generale, che i Comuni «autorizzano il completamento funzionale ai fini dell'agibilità/abitabilità delle opere realizzate» in assenza o in totale difformità dal titolo abilitativo, così escludendo il ripristino dello stato dei luoghi in ragione del pregiudizio che da tale ripristino deriverebbe, sul piano strutturale, ad opere esistenti ovvero anche al decoro e/o alla qualità urbana dell'area, allorché il completamento funzionale dell'opera abusiva si inserisca all'interno di un apposito progetto su cui si esprime l'ufficio tecnico comunale, configura tale completamento – non già la demolizione – quale esito “normale”, addirittura obbligatorio, della realizzazione di tale opera. In tal modo si inverte 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.

Il contrasto della norma regionale impugnata con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale emerge anche con riguardo alla previsione di cui all'art. 34, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, pur espressamente richiamata.

Quest'ultima, infatti, attiene esclusivamente alla diversa e meno grave ipotesi degli interventi «eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire» e ha un ambito di applicazione assai più limitato di quello della norma regionale impugnata.

La norma statale, infatti, prescrive che «il dirigente o il responsabile dell'ufficio applica una sanzione pari al doppio del costo di produzione della parte dell'opera realizzata in difformità dal permesso di costruire, se ad uso residenziale, e pari al doppio del valore venale per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale» solo allorché la demolizione non possa avvenire «senza pregiudizio della parte eseguita in conformità» e cioè in un caso specifico, ben diverso da quelli contemplati dalla norma regionale, in cui non solo si esclude la demolizione, ma si impone il completamento dell'opera abusiva, che risulta addirittura “valorizzata” nell'ambito di specifici progetti, approvati dai Comuni, volti a garantire il decoro e/o la qualità urbana.

Sulla base dei richiamati argomenti, deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017.

2.4.– È, inoltre, impugnato l'art. 8 della medesima legge regionale n. 19 del 2017, là dove introduce, unilateralmente, deroghe ai divieti di interventi di ampliamento e rinnovo e di interventi straordinari di riutilizzo del patrimonio edilizio esistente, stabiliti dalla legge della Regione Basilicata 7 agosto 2009, n. 25 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente), per tutti i Comuni che, prima dell'entrata in vigore della legge, erano muniti di piani paesaggistici.

Il ricorrente ritiene che, così disponendo, la norma regionale leda la sfera di competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

2.4.1.– La questione è fondata.

La disposizione regionale impugnata ha inserito il comma 4-bis all'art. 6 della legge regionale n. 25 del 2009, con cui la Regione Basilicata ha dato attuazione al cosiddetto “Piano casa”, in relazione a quanto stabilito nell'Intesa, raggiunta in sede di Conferenza unificata, il 1° aprile 2009, sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, in applicazione dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo

sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

Nella richiamata intesa si precisava che simili interventi non avrebbero potuto essere realizzati in edifici abusivi o ubicati nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta.

Il citato art. 6 della legge reg. Basilicata n. 25 del 2009, in specie al comma 4, espressamente vieta interventi di ampliamento, rinnovo e riuso del patrimonio edilizio esistente, in relazione non solo a edifici realizzati in assenza di titolo abilitativo, ma anche a quelli ubicati in aree qualificate dagli strumenti di pianificazione paesaggistica e urbanistica vigenti al momento dell'entrata in vigore della medesima legge regionale come a vincolo di «inedificabilità assoluta» ovvero «dichiarate intrasformabili per l'uso insediativo (residenziale, produttivo, commerciale e del terziario) dai rispettivi piani paesistici», nonché in aree riconducibili a «parchi e riserve nazionali e regionali», di cui all'art. 142, comma 1, lettera f), cod. beni culturali, o, ancora, in edifici qualificati come beni culturali ai sensi dell'art. 10 cod. beni culturali o, infine, a quelli ubicati in aree a rischio idrogeologico ed idraulico secondo i «Piani Stralcio redatti dalle Autorità di Bacino competenti sul territorio regionale».

Si tratta di interventi vietati, oltre che in attuazione della citata intesa (come nel caso di quelli inerenti a edifici realizzati in assenza di titolo abilitativo), in ragione dell'evidente impatto paesaggistico su zone e beni tutelati dal codice dei beni culturali e del paesaggio, per i quali quest'ultimo impone allo Stato e alle Regioni l'adozione di piani paesaggistici ovvero di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

La deroga ai richiamati divieti, introdotta dalla norma regionale impugnata, è posta con riferimento all'ipotesi in cui detti interventi siano realizzati in Comuni che avessero già, prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 25 del 2009, «Piani paesistici» (recte: piani a valenza paesaggistica). Pertanto, sulla base della norma regionale impugnata, è alla luce delle norme di attuazione di tali piani che deve valutarsi la legittimità o meno dei medesimi interventi.

Tale previsione che, unilateralmente, assegna agli strumenti urbanistici comunali (pur a “valenza paesaggistica”) prevalenza sul piano paesaggistico regionale, si pone in evidente contrasto con quanto stabilito in relazione alle previsioni del piano medesimo, configurate come cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali, dal codice dei beni culturali e del paesaggio, adottato dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Tale competenza è comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali e si impone al legislatore regionale che eserciti la propria competenza nella materia “edilizia ed urbanistica”.

Il piano è, infatti, «strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio» (sentenza n. 172 del 2018).

Poiché gli strumenti urbanistici comunali sono assoggettati – e devono quindi conformarsi – al piano paesaggistico regionale, di cui gli artt. 135 e 143 e seguenti cod. beni culturali, essi definiscono contenuti e modalità di adozione in vista dell'obiettivo di garantire la più adeguata tutela del paesaggio e dei beni culturali ed ambientali, anche mediante la cooperazione istituzionale fra Regione e Stato.

Risulta quindi evidente l'illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata che, invertendo unilateralmente il rapporto fra piano paesaggistico regionale e piano urbanistico comunale a valenza paesaggistica, determina la lesione della competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», nel segno peraltro, della riduzione della tutela.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.5.– Anche l’art. 12 della legge regionale n. 19 del 2017 è impugnato nella parte in cui introduce, unilateralmente, deroghe ai limiti posti dall’art. 2 della legge reg. Basilicata n. 25 del 2009 alla realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio in difformità rispetto agli strumenti urbanistici comunali.

Il ricorrente assume, infatti, che il citato art. 12 della legge regionale n. 19 del 2017 violi l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., là dove consente – unilateralmente – la realizzazione di interventi di ampliamento, nel caso di pertinenze della residenza, anche separatamente dall’edificio nell’ambito del lotto fondiario, in deroga ai limiti e alle distanze stabiliti dagli strumenti urbanistici, prevedendo la possibilità di «superare di m. 3,10 l’altezza massima consentita dagli strumenti urbanistici vigenti».

2.5.1.– La questione è fondata.

L’impugnato art. 12 interviene a modificare la disciplina originariamente dettata in tema di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio esistente dalla legge regionale n. 25 del 2009 sul “Piano casa”, in deroga agli strumenti urbanistici, in linea con quanto stabilito dal legislatore statale all’art. 2-bis del t.u. edilizia.

Quest’ultimo ha riconosciuto alle Regioni la possibilità di «prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444» e di «dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell’ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative».

La norma regionale – che inserisce il comma 7-quater all’art. 2 della legge regionale n. 25 del 2009 – introduce una deroga al principio già posto dal comma 7 dello stesso art. 2, secondo cui i richiamati interventi di ampliamento «devono essere realizzati in continuità e comunque non separatamente dall’edificio per il quale è consentito derogare ai limiti di distanze indicati dagli strumenti urbanistici vigenti, in attuazione dell’art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001».

Essa, infatti, prevede che, nel caso di «pertinenze della residenza», tali interventi «possono essere realizzati separatamente dall’edificio principale nell’ambito del lotto fondiario» a condizione che siano rispettati i limiti indicati dalla legge e, in particolare, «quanto previsto dall’art. 873 del codice civile, primo capoverso, e quanto stabilito dall’art. 11, commi 1 e 2» della legge della Regione Basilicata 28 dicembre 2007, n. 28 (Disposizioni per la formazione del Bilancio di Previsione Annuale e Pluriennale della Regione Basilicata – Legge Finanziaria 2008), in tema di volumetrie edilizie.

Si deve però notare che questa misura è stata introdotta dalla Regione a seguito della stipulazione del Protocollo di intesa del 14 settembre 2011, con cui essa si è vincolata a definire ogni questione inerente alla «corretta gestione del territorio», secondo la modalità procedurale della collaborazione istituzionale, in vista dell’adozione del piano paesaggistico regionale.

Pertanto, 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.

Il piano paesaggistico regionale, in quanto strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, consente l’individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, di tutti gli interventi di trasformazione del territorio, anche di edilizia e urbanistica.

È per questo motivo che la legge regionale deve disciplinare le procedure di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione e le connesse misure di governo del territorio in linea con le determinazioni del nuovo piano paesaggistico (sentenza n. 64 del 2015) o, nell'attesa dell'adozione, secondo le modalità concertate e preliminari alla sua stessa adozione.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.6.– È, inoltre, impugnato l'art. 13 della legge regionale n. 19 del 2017, nella parte in cui introduce la possibilità di mutamento della destinazione d'uso a residenza degli immobili ricompresi all'interno delle zone omogenee "E" di cui al d.m. n. 1444 del 1968 «in tutte le zone in cui il piano dell'autorità di bacino ha declassificato la pericolosità geologica prevista nei piani paesistici».

Il ricorrente sostiene che tale previsione determini una lesione della sfera di competenza legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», in quanto adottata unilateralmente. Sostiene anche che sia irragionevole, e quindi lesiva dell'art. 3 Cost., in quanto basata su una nozione, quella di declassificazione, che sarebbe di significato oscuro.

2.6.1.– Preliminarmente, occorre considerare che, successivamente alla proposizione del ricorso, l'impugnato art. 13 – più precisamente, l'art. 5, comma 1-quinquies della legge regionale n. 25 del 2009 da esso sostituito – è stato oggetto di modifiche da parte dell'art. 49 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018).

Il testo del comma 1-quinquies, novellato dal citato art. 49, riproduce quello della disposizione impugnata con riguardo alla possibilità di mutamento di destinazione d'uso a residenza degli immobili ricompresi all'interno delle zone omogenee "E" di cui al d.m. n. 1444 del 1968 (aree agricole), in relazione alle «zone il cui piano dell'Autorità di bacino ha declassificato la pericolosità geologica prevista nei piani paesistici» (ultimo periodo del novellato comma 1-quinquies).

Pertanto, considerato che le uniche, peraltro marginali, modifiche introdotte riguardano frammenti normativi che non sono stati fatti oggetto di censura da parte del ricorrente, le questioni di legittimità costituzionale devono essere estese anche alla parte della nuova disposizione, riproduttiva di quella impugnata (ultimo periodo del comma 1-quinquies dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 25 del 2009, come novellato dall'art. 49 della legge regionale n. 11 del 2018).

2.6.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., è fondata, restando assorbita la censura di violazione dell'art. 3 Cost.

La disposizione impugnata, al pari del precedente art. 12 già scrutinato, si inserisce nell'ambito delle previsioni – di cui alla citata legge regionale n. 25 del 2009 – volte a consentire il mutamento di destinazione d'uso a residenza di immobili originariamente non destinati a tale funzione, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, in vista del riutilizzo del patrimonio edilizio dismesso e delle aree edificabili libere.

Tale disposizione regionale è stata adottata, in particolare, a seguito di quanto espressamente previsto dal legislatore statale in specie con il cosiddetto secondo "Piano casa" disciplinato all'art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo -Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

Quest'ultimo, in vista della «razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente», nonché della «riqualificazione di aree urbane degradate», disponeva che le Regioni approvassero apposite leggi «per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano» (comma 9), fra l'altro, «modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari» (lettera c del comma 9), e purché non si riferiscano «ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta» (comma 10) e, comunque, fermo restando il rispetto delle «normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema,

nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42» (comma 11).

In questo quadro, la disposizione regionale impugnata, nel consentire la destinazione residenziale di immobili siti in aree ad uso agricolo ai sensi del d.m. n.1444 del 1968, la estende alle «zone il cui piano dell’Autorità di bacino ha declassificato la pericolosità geologica prevista nei piani paesistici».

Ai sensi dell’art. 63 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modifiche (d’ora in avanti anche cod. ambiente), l’Autorità di bacino distrettuale, istituita in ciascun distretto idrografico in cui è ripartito il territorio nazionale (art. 64), esercita le funzioni e i compiti in materia di difesa del suolo e di tutela delle acque e gestione delle risorse idriche.

Il principale organo dell’Autorità è la conferenza istituzionale permanente.

A essa partecipano i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico o gli assessori dai medesimi delegati, nonché, necessariamente, il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, o i Sottosegretari di Stato dagli stessi delegati, il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, e anche altri Ministri o sottosegretari, allorquando sia coinvolto il loro ambito di competenza (comma 5).

L’Autorità provvede a elaborare il piano di bacino distrettuale e i relativi stralci e, nell’attività di pianificazione, effettua la classificazione della pericolosità geologica delle aree intesa quale probabilità che un fenomeno potenzialmente distruttivo di determinata intensità si verifichi in un dato periodo di tempo e in una data area.

Risulta evidente che tale attività incide, in linea prevalente, sulla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, di competenza esclusiva del legislatore statale.

Pertanto, il legislatore regionale, nel consentire la destinazione residenziale anche di quegli immobili siti in aree agricole, per cui il piano dell’Autorità di bacino abbia declassificato la pericolosità geologica già indicata nei piani paesistici, senza peraltro fornire espressi riferimenti a specifici indici di tale pericolosità, ha introdotto una facoltà che inevitabilmente incide sulla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema.

Ciò può verificarsi ben oltre le indicazioni del legislatore statale che, come si è già ricordato, imponevano il rispetto delle «normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell’attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all’efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42» (art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito).

Tale facoltà, peraltro, è stata introdotta dal legislatore lucano a seguito del più volte richiamato Protocollo di intesa del 14 settembre 2011, con cui la Regione Basilicata si è vincolata a definire ogni questione inerente alla «corretta gestione del territorio», secondo la modalità procedurale della collaborazione istituzionale, in vista dell’adozione del piano paesaggistico regionale.

Nonostante ciò, la Regione ha esteso la possibilità del mutamento di destinazione d’uso a residenza degli immobili siti nelle zone omogenee “E” (agricole), di là da quanto previsto dal legislatore statale, senza seguire l’indicata modalità procedurale collaborativa e senza attendere l’adozione congiunta del piano paesaggistico regionale, che avrebbe dovuto recepire la declassificazione della pericolosità dell’area effettuata dall’Autorità di bacino.

Ciò determina 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 che eserciti la propria competenza nella materia “governo del territorio”.

Deve, pertanto, dichiararsi l’illegittimità costituzionale dell’art. 13 della legge regionale n. 19 del 2017, nella parte in cui, sostituendo l’art. 5, comma 1-quinquies, della legge regionale n. 25 del 2009, ha consentito il mutamento di destinazione d’uso a residenza per gli immobili ricompresi nelle zone omogenee “E” (agricole), «in tutte le zone il cui piano dell’autorità di bacino ha

declassificato la pericolosità geologica prevista nei piani paesistici» (ultimo periodo del comma 1-quinquies).

La declaratoria di illegittimità costituzionale si estende al nuovo testo del medesimo ultimo periodo del comma 1-quinquies dell'art. 5 della legge regionale n. 25 del 2009, come successivamente sostituito dall'art. 49 della legge regionale n. 11 del 2018, in considerazione del fatto che non solo non è mutato il contenuto precettivo della norma, ma è anche rimasto inalterato il tenore letterale della stessa.

2.7.– Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 46, comma 1, della legge regionale n. 19 del 2017, che, modificando l'art. 76 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2015), ha previsto la possibilità che siano rilasciate «concessioni demaniali marittime provvisorie e stagionali ai Comuni o alle Associazioni di volontariato che svolgono opere e/o attività in favore di disabili intellettivi e motori e delle loro famiglie al fine di realizzare strutture stagionali attrezzate per l'accoglienza e il godimento del mare».

Tale disposizione, non prevedendo espressamente procedure selettive per l'individuazione del soggetto titolare delle concessioni demaniali marittime verosimilmente di carattere turistico-ricreativo, violerebbe la sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e si porrebbe in contrasto con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, e, quindi, con l'art. 117, primo comma, Cost.

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

Questa Corte ha già avuto modo di osservare che la disciplina concernente il rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale, sia regionale (sentenze n. 157 e n. 40 del 2017), 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. 213 del 2011 e n. 40 del 2017; nello stesso senso sentenza n. 157 del 2017).

A tal proposito, un ruolo centrale è svolto dall'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), che, attuando il contenuto dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, che richiede procedure di selezione improntate ad «imparzialità e trasparenza», impone la «predeterminazione dei criteri e la propalazione degli stessi in epoca antecedente l'affidamento» (sentenza n. 109 del 2018, punto 9.3.1. del Considerato in diritto) e, al comma 2, dispone che nel « fissare le regole della procedura di selezione le autorità competenti possono tenere conto di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario» (sentenza n. 109 del 2018, punto 9.3.1. del Considerato in diritto).

Come precisato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sentenza 14 luglio 2016, in cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa srl e altri*, l'art. 12, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2006/123/CE, impone che il rilascio di autorizzazioni, qualora il loro numero sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali, sia assoggettato a una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che deve presentare tutte le garanzie di imparzialità e di trasparenza, escludendo la possibilità di proroghe automatiche e consente agli Stati membri di tener conto di considerazioni legate a «motivi imperativi d'interesse generale», anche se solo al momento di stabilire le regole della procedura di selezione dei candidati potenziali.

In questo quadro deve essere collocata la norma regionale impugnata.

Quest'ultima si inserisce nell'art. 76 della legge reg. Basilicata n. 5 del 2015, che, «in attesa del riordino e della revisione definitivi del quadro normativo nazionale in materia di demanio marittimo, secondo i principi comunitari», consente il rilascio di «concessioni demaniali marittime provvisorie e stagionali al fine di consentire l'offerta dei servizi per la balneazione agli ospiti delle

strutture», nonché «al fine di favorire le attività turistiche balneari legate alle strutture turistiche ricettive» (comma 1).

Tale previsione – cui è stata aggiunta, dall'impugnato art. 46, comma 1, la norma che dispone la possibilità di rilasciare «concessioni demaniali marittime provvisorie e stagionali ai Comuni o alle Associazioni di volontariato che svolgono opere e/o attività in favore di disabili intellettivi e motori e delle loro famiglie al fine di realizzare strutture stagionali attrezzate per l'accoglienza e il godimento del mare» – è stata adottata dal legislatore regionale nel 2015, in deroga al meccanismo prescritto dall'art. 34 della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2006, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – Legge finanziaria 2006).

Quest'ultimo, «nelle more dell'approvazione ed attuazione della variante al Piano regionale di utilizzazione delle aree demaniali marittime», aveva consentito la riconferma delle «concessioni demaniali per finalità turistico ricreative ai già concessionari a tutto il 2005, sia in forma stagionale che pluriennale», prorogandole.

In particolare, l'impugnato art. 46, comma 1, aggiungendo il comma 1-bis al citato art. 76, non fa altro che prevedere che il rilascio delle concessioni marittime provvisorie e stagionali – che deve comunque avvenire sulla base di procedure di selezione contraddistinte da criteri imparziali e trasparenti, resi preventivamente noti mediante un'adeguata pubblicità – possa avere luogo anche in favore di Comuni o associazioni di volontariato, che operino per i disabili motori e/o intellettivi, in vista dell'esigenza di consentire ai disabili e alle loro famiglie il godimento del mare, esigenza che integra uno dei «motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario», di cui all'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 59 del 2010, e al paragrafo 3 dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

Si noti che «la definizione dei criteri dettagliati chiamati a guidare la selezione dei concorrenti all'affidamento rientra tra le competenze legislative demandate alle Regioni in esito al trasferimento delle funzioni amministrative legate al demanio marittimo e idrico nel rispetto dei principi di concorrenza» (sentenza n. 109 del 2018).

Devono dunque ritenersi legittime «le conseguenti, diverse, discipline territoriali motivate dalle peculiarità di riferimento e dagli obiettivi di matrice collettiva che ciascuna realtà regionale, sulla base delle indicazioni di principio contenute nella legislazione statale di riferimento, può ritenere preminenti nel procedere alla scelta dei possibili utilizzatori» (sentenza n. 109 del 2018).

2.8.– È, infine, impugnato l'art. 20 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 3 dell'art. 2 della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015.

Tale disposizione è censurata in quanto, dettando disposizioni in tema di corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), si porrebbe in contrasto con gli impegni assunti in tema di elaborazione del piano paesaggistico regionale, in seguito alla sottoscrizione del Protocollo di intesa, e quindi in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Essa si porrebbe, altresì, in contrasto con i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

2.8.1.– Preliminarmente occorre rilevare che l'impugnato art. 20 della legge regionale n. 19 del 2017 ha sostituito l'art. 2 della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015.

Quest'ultimo, successivamente alla proposizione del ricorso, è stato nuovamente modificato dall'art. 2 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017.

Il novellato comma 1 di quest'articolo è stato oggetto di autonoma impugnativa con il ricorso, iscritto al n. 87 del reg. ric. del 2017, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, e sarà oggetto di scrutinio nei successivi punti 3.1.1. e 3.1.2.

Nel suo testo originario, l'art. 20 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017 è stato in vigore per quasi un anno, periodo durante il quale deve ritenersi sia stato applicato.

Il che è sufficiente a escludere la possibilità di una pronuncia di cessazione della materia del contendere.

2.8.2.– Nel merito il ricorso è fondato.

L'art. 20 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, nel sostituire l'art. 2 della legge regionale n. 54 del 2015, riproduce letteralmente i primi due commi del testo originario di esso, ma aggiunge il comma 3, che dispone: «Nei buffer aree di rispetto relativi alle aree e siti non idonei è possibile autorizzare l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili nel rispetto delle modalità e prescrizioni indicate nel comma 1 del presente articolo».

È a tale comma che sono indirizzate le richiamate censure.

Tale norma va a incidere sulla disciplina delle cosiddette aree non idonee all'installazione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili, che si pone al crocevia fra la materia della «tutela dell'ambiente» e quella della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito questa Corte ha più volte riconosciuto che «i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12 (ex multis, sentenza n. 14 del 2018)» (sentenza n. 177 del 2018) e dalle «Linee guida» adottate, con il d.m. 10 settembre 2010, di concerto tra il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero per i beni e le attività culturali, proprio in attuazione di quanto previsto dal citato art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, recante «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità».

Le linee guida – vincolanti in quanto adottate in sede di Conferenza unificata e quindi espressione della leale collaborazione fra Stato e Regione – costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria, e indicano le specifiche tecniche che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale (fra le altre, sentenza n. 69 del 2018).

Dalle stesse si ricava la «ponderazione concertata» (sentenza n. 307 del 2013) imposta dal comma 10 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 ai fini del bilanciamento fra esigenze connesse alla produzione di energia e interessi ambientali, cui necessariamente le Regioni devono attenersi per identificare le «aree non idonee» alla localizzazione degli impianti.

In particolare, il paragrafo 17 delle citate linee guida allegate al d.m. 10 settembre 2010 demanda l'individuazione di tali aree non idonee a Regioni e Province autonome, ma nel rispetto di specifici principi e criteri guida relativi alla localizzazione degli impianti.

La dichiarazione di inidoneità deve, infatti, risultare quale provvedimento finale di un'istruttoria adeguata volta a prendere in considerazione tutta una serie di interessi coinvolti e cioè la tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale.

Inoltre, gli esiti dell'istruttoria devono contenere, in riferimento a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione ambientale.

In ogni caso l'individuazione delle aree non idonee deve avvenire a opera delle Regioni attraverso atti di programmazione.

Il 14 settembre 2011 la Regione Basilicata, come già ricordato, ha siglato un Protocollo di intesa con il MIBAC e con il MATTM, in vista della elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale.

In particolare, le parti hanno stabilito «di individuare prioritariamente e congiuntamente la metodologia per il riconoscimento delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili», ai sensi del d.m. 10 settembre 2010 e «sulla base dei criteri di cui all'Allegato 3 paragrafo 17 Criteri per l'individuazione di aree non idonee del citato DM» (art. 4 del Protocollo).

In attuazione di tale impegno, la Regione Basilicata ha avviato l'istruttoria per l'individuazione delle aree e dei siti non idonei a cura di un apposito gruppo di lavoro interistituzionale e interdipartimentale, i cui esiti sono stati recepiti (mediante appositi allegati) nella legge regionale n. 54 del 2015.

La medesima legge regionale n. 54 del 2015, all'art. 3, comma 3, (poi abrogato dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017) ha anche vincolato la Giunta regionale, nelle more dell'adozione del piano paesaggistico regionale, a adottare «specifiche linee guida per il corretto inserimento degli impianti, alimentati da fonti rinnovabili con potenza superiore ai limiti stabiliti nella tabella A) del d.lgs. n. 387 del 2003 e non superiori a 1 MW», sempre «nel rispetto dell'Intesa stipulata».

In questo quadro risulta evidente l'illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata, nella parte in cui ha stabilito, in via generale e unilaterale, senza istruttoria e senza un'adeguata valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, che «Nei buffer relativi alle aree e siti non idonei è possibile autorizzare l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili» (art. 2, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015), in contrasto con i criteri formati nel rispetto dell'Intesa siglata il 14 settembre 2011, oltre che con i principi fondamentali fissati nelle richiamate linee guida a tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti (sentenza n. 69 del 2018).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, nella parte in cui, introducendo l'art. 2, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015, dispone che «Nei buffer relativi alle aree e siti non idonei è possibile autorizzare l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili».

3.– Con il secondo ricorso (reg. ric. n. 87 del 2017), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nonché «dell'Allegato della medesima che inserisce un allegato D) alla legge regionale n. 54 del 2015», tutte norme inerenti alla realizzazione e all'esercizio di impianti di energia da fonti rinnovabili.

3.1.– In primo luogo, il ricorrente ha impugnato gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della citata legge regionale n. 21 del 2017, nonché l'Allegato alla medesima, in quanto procederebbero, in maniera unilaterale – quindi senza alcun coinvolgimento dell'amministrazione statale preposta – alla modifica e integrazione di disposizioni legislative regionali già condivise con lo Stato, in specie disponendo l'abrogazione dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015, e introducendo un nuovo Allegato D) a tale legge regionale per il «“Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010”».

Aree idonee e non idonee», in violazione degli impegni assunti con la sottoscrizione del Protocollo di intesa per l'elaborazione del piano paesaggistico regionale, e in contrasto con l'art. 143, comma 2, del cod. beni culturali, con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e con il d.m. 10 settembre 2010, con conseguente lesione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

3.1.1.– Occorre, preliminarmente, precisare che l'impugnato art. 2, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, è intervenuto a modificare il testo dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 54 del 2015, già in precedenza modificato dall'art. 20 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, nel senso che ha introdotto un nuovo Allegato D), che ridefinisce i criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del d.m. 10 settembre 2010, con particolare riferimento all'individuazione delle «Aree idonee e non idonee», in specie «per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabile da 0 a 1 MW».

Successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 2 della legge regionale n. 54 del 2015, come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 21 del 2017 (norma impugnata), è stato ulteriormente modificato dall'art. 29 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata).

Tale norma sopravvenuta ha disposto, al comma 3, l'abrogazione dell'Allegato D), come introdotto dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 21 del 2017, e precisato che i «criteri e le modalità per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio delle tipologie di impianti da fonti di energia rinnovabili» sono individuati in appositi allegati «formati nel rispetto dell'Intesa stipulata, ai sensi dell'art. 145, comma 2, del D. Lgs. 22/11/2004, n. 42, tra Regione, Ministero dei Beni e le Attività Culturali e del Turismo e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, sulla scorta delle indicazioni fornite dal D.M. 10/09/2010 per la individuazione delle aree e dei siti non idonei».

Nonostante la sopravvenienza normativa, la norma impugnata, nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, è rimasta in vigore per un lasso di tempo non breve (dal 12 settembre 2017 al 22 novembre 2018), in cui deve ritenersi che abbia avuto applicazione.

Pertanto, sebbene il nuovo testo normativo sia soddisfacente delle doglianze del ricorrente, non si delineano le condizioni per una pronuncia di cessazione della materia del contendere.

3.1.2.– Nel merito, la questione è fondata.

Con la prima delle due norme impuginate, l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 21 del 2017, il legislatore lucano ha, anzitutto, abrogato la previsione, contenuta nell'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 54 del 2015, che imponeva alla Giunta regionale di provvedere, nelle more dell'adozione congiunta del piano paesaggistico regionale, in collaborazione con gli organi statali competenti, a introdurre «specifiche linee guida per il corretto inserimento degli impianti, alimentati da fonti rinnovabili con potenza superiore ai limiti stabiliti nella tabella A) del d.lgs. n. 387/2003 e non superiori a 1 MW», attuative di quelle di cui al d.m. 10 settembre 2010 e dei criteri individuati congiuntamente con organi statali e “recepiti” dalla legge regionale n. 54 del 2015. E ciò peraltro nel rispetto dell'intesa stipulata, ai sensi dell'art. 145, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004 tra Regione Basilicata, MIBAC e MATTM, intesa che, come si è già ricordato, all'art. 2, comma 4, segnalava fra le proprie principali finalità quella di «individuare prioritariamente e congiuntamente la metodologia per il riconoscimento delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili ai sensi del DM Sviluppo economico 10 settembre 2010 “Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili” sulla base dei criteri di cui all'Allegato 3, paragrafo 17, Criteri per l'individuazione di aree non idonee, del citato DM».

Con l'art. 2, comma 1, della medesima legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, il legislatore regionale ha, di conseguenza, con un nuovo allegato, l'Allegato D), provveduto a individuare le «Aree idonee e non idonee», per «il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabile da 0 a 1 MW», in via unilaterale e generale, e comunque in maniera difforme rispetto a quanto era stato stabilito all'esito dell'istruttoria “congiunta” fra Stato e Regione, poi “recepita” dalla medesima legge regionale n. 54 del 2015, nel rispetto dell'intesa stipulata il 14 settembre 2011 (art. 4 del Protocollo), ai sensi dell'art. 145, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004 e in attuazione delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010.

Risulta, pertanto, evidente che il legislatore lucano, stabilendo in via generale e unilaterale, senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, l'individuazione delle aree non idonee all'installazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili e anche quella delle aree idonee, previa abrogazione dei criteri individuati congiuntamente con gli organi statali, ha violato non solo l'impegno assunto con il Protocollo di intesa, siglato il 14 settembre 2011 in attuazione dell'art. 145, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, ma anche i criteri fissati dal paragrafo 17 delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, che impongono, fra l'altro, un'istruttoria adeguata, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti, nonché la descrizione delle

incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione ambientale e puntuali atti di programmazione.

Questi criteri – come si è già ricordato – «costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria» (sentenza n. 69 del 2018), che definisce, in specie all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, ad un tempo, standard omogenei di «tutela dell'ambiente» e principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», vincolanti per le Regioni.

Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 2, comma 1, nonché dell'Allegato alla medesima legge regionale n. 21 del 2017, che inserisce un allegato D) alla legge regionale n. 54 del 2015.

3.2.– Viene, altresì, impugnato l'art. 5, commi 1 e 2 (recte: art. 5), della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui, sostituendo i commi 1 e 2 dell'art. 5 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8 (Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili), avrebbe introdotto ingiustificati aggravii alla realizzazione e all'esercizio degli impianti solari fotovoltaici di potenza fino a 200 kW, da collocare a terra, in contrasto con l'art. 117, terzo comma Cost., in relazione ai principi fondamentali previsti dalla legislazione nazionale, di cui al d.lgs. n. 387 del 2003 e, in particolare, al 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), di attuazione della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

3.2.1.– In linea preliminare, va rilevato che, successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 5, commi 1 e 2, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, come sostituito dall'impugnato art. 5, della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, è stato abrogato dall'art. 31 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

Nonostante ciò, nel lasso di tempo intercorso tra l'entrata in vigore della legge regionale n. 21 del 2017, e l'entrata in vigore della legge regionale n. 38 del 2018, la disposizione impugnata è stata applicata. Pertanto, non si profilano le condizioni per una pronuncia di cessazione della materia del contendere.

3.2.2.– Nel merito, la questione è fondata.

Questa Corte ha più volte, anche recentemente, affermato che «la disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra, oltre che nella materia «tutela dell'ambiente», anche nella competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile a «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12 (ex multis, sentenza n. 14 del 2018)» (sentenza n. 177 del 2018).

Pertanto, il legislatore statale «attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale» (sentenze n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012).

Principi che si desumono dalle «Linee guida» di cui al d.m. 10 settembre 2010, adottate in attuazione dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, da quest'ultimo decreto e dal d.lgs. n. 28 del 2011, e il cui rispetto si impone al legislatore regionale.

In particolare, il d.lgs. n. 28 del 2011 ha provveduto a recepire la Direttiva 2009/28/CE, dettando misure concrete per il conseguimento, entro il 2020, della quota del 17 per cento di energia da fonti rinnovabili sui consumi energetici nazionali.

A tale scopo ha provveduto alla semplificazione delle procedure autorizzative.

L'art. 6 del citato d.lgs. n. 28 del 2011, in specie, ha stabilito, al comma 1, che per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili di cui ai paragrafi 11 e 12 delle linee guida, si applica la procedura abilitativa semplificata (PAS).

Fra tali impianti ci sono quelli solari fotovoltaici, che soddisfino determinati requisiti, come, per esempio, una potenza inferiore alle soglie indicate dalla Tabella A allegata al d.lgs n. 387 del 2003, o anche la collocazione su edifici, in cui la superficie complessiva dei moduli fotovoltaici dell'impianto non sia superiore a quella del tetto dell'edificio sul quale i moduli sono collocati, ex art. 21 del d.m. 6 agosto 2010 (Incentivazione della produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica della fonte solare).

Il medesimo art. 6 del citato d.lgs. n. 28 del 2011 ha anche espressamente riconosciuto, al comma 9, alle Regioni la facoltà di estendere la soglia di applicazione della procedura semplificata agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico.

La disposizione regionale impugnata si muove secondo quanto previsto dal comma 9 dell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, avendo esteso l'applicazione della PAS agli impianti di potenza fino a 200kW.

Essa, tuttavia, detta una serie di condizioni, per il riconoscimento della PAS, ulteriori rispetto a quelle indicate dalla normativa statale, fra cui, a esempio, l'osservanza delle specifiche tecniche contenute nell'Allegato 2 del d. lgs. n. 28 del 2011, imposte dal legislatore statale al diverso fine di accedere agli incentivi nazionali, o anche specifici vincoli di distanze minime (indicati alle lettere da a ad h dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, come sostituito dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017).

Dal mancato rispetto di tali condizioni, il legislatore regionale fa scaturire l'obbligo dell'applicazione dell'autorizzazione unica.

Questa Corte ha più volte chiarito che, in tema di realizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili, l'influsso determinante è stato dato dalla normativa europea che, lungo un percorso inaugurato dalla direttiva 2001/77/CE, in vista dell'obiettivo di promuovere il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas a effetto serra, ha richiesto agli Stati membri di dettare regole certe, trasparenti e non discriminatorie, in grado di orientare le scelte degli operatori economici, favorendo gli investimenti nel settore, nonché di semplificare i procedimenti autorizzatori (di recente, sentenza n. 177 del 2018).

In attuazione di tali indicazioni europee il legislatore statale ha, in specie con il d.lgs. n. 28 del 2011, puntualmente disciplinato le varie ipotesi in cui l'installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili è possibile all'esito di una procedura semplificata (la PAS).

In questo quadro risulta evidente che la norma regionale impugnata, nella parte in cui stabilisce condizioni diverse e aggiuntive rispetto a quelle prescritte dal legislatore statale per il rilascio della PAS, introduce previsioni che si traducono in ingiustificati aggravii per la realizzazione e l'esercizio degli impianti in questione, in contrasto «con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea» (sentenze n. 177 del 2018 e n. 13 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 44 del 2011).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui ha sostituito i commi 1 e 2 dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012.

3.3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri promuove, inoltre, questioni di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 5, comma 3, (recte: art. 5), della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove ha sostituito il comma 3 dell'art. 5 della legge regionale n. 8 del 2012, nonché nei confronti dell'art. 6, comma 3, (recte: art. 6) della stessa legge regionale n. 21 del 2017, nella parte in cui ha sostituito il comma 3 dell'art. 6 della legge regionale n. 8 del 2012, in quanto stabiliscono che sono assoggettati al rilascio dell'autorizzazione unica e non alla PAS la costruzione e l'esercizio, rispettivamente, di nuovi impianti fotovoltaici a terra (art. 5) e eolici (art. 6), anche

ubicati nello stesso territorio comunale, proposti da un soggetto già titolare di altre autorizzazioni ottenute tramite PAS o che siano riconducibili allo stesso centro decisionale (ex art. 2359 del codice civile) o per qualsiasi altra relazione, anche di fatto, sulla base di univoci elementi, la cui potenza nominale, sommata tra loro e con quella dell'impianto già autorizzato, superi la soglia di potenza di 200 kW.

Così disponendo, tali norme si porrebbero in contrasto con l'art. 117, terzo comma, in relazione ai principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di energia e con la finalità della semplificazione, in quanto escluderebbero l'applicazione della PAS sulla base di un criterio solo soggettivo (peraltro assai generico e quindi di difficile riscontro), senza individuare alcun limite spaziale di collocazione degli impianti, che, quindi, potrebbero trovarsi anche a chilometri di distanza.

3.3.1.– In linea preliminare, occorre ricordare che, successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 5, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, come sostituito dall'impugnato art. 5 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, è stato abrogato dall'art. 31 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

Nonostante ciò, non ci sono ragioni per escludere che la disposizione impugnata sia stata applicata nel tempo intercorso tra l'entrata in vigore della legge regionale n. 21 del 2017, e l'entrata in vigore della legge regionale n. 38 del 2018. Pertanto, non si profilano le condizioni per una pronuncia di cessazione della materia del contendere.

Anche l'art. 6, comma 3, della legge regionale n. 8 del 2012, come sostituito dall'art. 6 della legge regionale n. 21 del 2017 è stato, a sua volta, sostituito dall'art. 32 della legge regionale n. 38 del 2018, che ha dettato una nuova disciplina, oggetto di autonoma impugnazione con il ricorso iscritto al n. 19 del reg. ricorsi del 2019. In considerazione della circostanza che, nel periodo in cui è stata in vigore, la norma impugnata ha avuto presumibilmente applicazione, non sussistono i presupposti per la dichiarazione di cessazione della materia del contendere.

3.3.2.– Nel merito le questioni non sono fondate.

Il d.m. 10 settembre 2010, recante le cd «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», con riguardo agli interventi soggetti a procedura di autorizzazione semplificata (PAS), dispone, al paragrafo 11.6, che «I limiti di capacità di generazione e di potenza indicati al successivo paragrafo 12 sono da intendere come riferiti alla somma delle potenze nominali, per ciascuna fonte, dei singoli impianti di produzione appartenenti allo stesso soggetto o su cui lo stesso soggetto ha la posizione decisionale dominante, facenti capo al medesimo punto di connessione alla rete elettrica».

Si tratta 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.

Tale norma, unitamente all'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, che impone alle Regioni di individuare «i casi in cui la presentazione di più progetti per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili e localizzati nella medesima area o in aree contigue sono da valutare in termini cumulativi nell'ambito della valutazione di impatto ambientale», muove dal presupposto, sottolineato dalla giurisprudenza amministrativa, che, per quanto sia rilevante l'obiettivo di incentivare la produzione di energia da fonti rinnovabili, appare altrettanto meritevole di tutela l'interesse a una corretta valutazione dell'impatto ambientale degli impianti di cui si discute, al fine di non sacrificare oltre ogni ragionevole limite il bene ambientale nel suo complesso.

A questo scopo, il legislatore statale ha stabilito che, in presenza di più istanze dirette alla installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili (e quindi anche fotovoltaici a terra e eolici), l'amministrazione competente può legittimamente trarre la conclusione di trovarsi al cospetto di un unico progetto, con la conseguenza di assoggettare il medesimo a verifica di compatibilità ambientale in caso di superamento delle soglie di potenza previste dalla normativa di settore,

allorquando il collegamento funzionale tra le istanze si desuma da alcuni elementi indiziari o sintomatici dell'unicità dell'operazione imprenditoriale, quali la unicità dell'interlocutore che ha curato i rapporti con l'Amministrazione, l'identità della società cui vanno imputati gli effetti giuridici della domanda di autorizzazione e la unicità del punto di connessione.

Pertanto, anche quest'ultimo elemento – che tecnicamente indica la circostanza che gli impianti abbiano lo stesso nodo di raccolta dell'energia prodotta per il passaggio dalla media all'alta tensione – è meramente indiziario o sintomatico dell'unicità dell'operazione imprenditoriale, al pari degli altri elementi.

In questo contesto, appare evidente che le norme regionali impugnate mirano al medesimo scopo, individuato dal legislatore statale, di evitare comportamenti surrettizi dei privati che, mediante una artificiosa parcellizzazione degli interventi di propria iniziativa, risultino in concreto preordinati a eludere l'applicazione di una normativa che potrebbe rivelarsi più gravosa rispetto a un'altra.

A tal fine, esse individuano alcuni indici sintomatici dell'unicità dell'operazione imprenditoriale, suggeriti dal legislatore statale, indici che ravvisano nella circostanza che le istanze di costruzione ed esercizio di nuovi impianti, «anche ubicati nello stesso territorio comunale» (corrispondente al criterio della contiguità delle localizzazioni prescelte), siano proposte da «un soggetto già titolare di altre autorizzazioni ottenute tramite PAS o siano riconducibili allo stesso centro decisionale (ex art. 2359 del codice civile) o per qualsiasi altra relazione, anche di fatto, sulla base di univoci elementi» (criterio dell'unicità dell'interlocutore che ha curato i rapporti con l'Amministrazione e dell'identità della società alla quale vanno imputati gli effetti giuridici della domanda di autorizzazione).

Si tratta, in altri termini, di previsioni che, lungi dal porsi in contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di energia, in specie contenuti nelle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, ne costituiscono specifica attuazione e comunque implicano il rispetto di tutti i requisiti spaziali stabiliti a tal proposito dalla normativa statale.

3.4.– Sono, inoltre, impugnati l'art. 5, comma 4, (recte: l'art. 5), della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove ha sostituito il comma 4 dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, e l'art. 6, comma 4, (recte: l'art. 6) della legge regionale n. 21 del 2017, nella parte in cui ha sostituito il comma 4 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, in quanto stabiliscono, rispettivamente, che più impianti fotovoltaici a terra (art. 5) e eolici (art. 6), autorizzati con la PAS, non possono essere ceduti a terzi costituenti un unico centro decisionale, qualora la somma delle potenze degli impianti superi la soglia di 200 kW. Così prevedendo, le richiamate disposizioni si porrebbero in contrasto, oltre che con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), con l'art. 42 Cost. e con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di libera circolazione delle merci di cui all'art. 63 TFUE, in quanto impedirebbero la cessione di impianti (o progetti di impianti) già autorizzati e potenzialmente localizzati a chilometri di distanza, ponendo un limite ingiustificato all'esercizio del diritto di proprietà.

3.4.1.– Come si è già ricordato, l'intero art. 5 della legge regionale n. 8 del 2012, come sostituito dall'art. 5 della legge regionale n. 21 del 2017, e quindi anche l'impugnato comma 4 del primo, è stato abrogato.

Tuttavia, non sussistono elementi atti a escludere che, nel tempo intercorso tra l'entrata in vigore della legge regionale n. 21 del 2017, e l'entrata in vigore della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, la disposizione impugnata sia stata applicata. Pertanto, non si profilano le condizioni per una pronuncia di cessazione della materia del contendere.

Anche l'art. 6, comma 3, della legge regionale n. 8 del 2012, come sostituito dall'impugnato art. 6 della legge regionale n. 21 del 2017 è stato, a sua volta, sostituito dall'art. 32 della legge regionale n. 38 del 2018, che ha dettato una nuova disciplina, oggetto di autonoma impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 19 del reg. ric. 2019.

Considerato che, nel lasso di tempo in cui è stata in vigore, la norma impugnata ha avuto presumibilmente applicazione, non sussistono i presupposti per la dichiarazione di cessazione della materia del contendere.

3.4.2.– Nel merito le questioni sono fondate in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost.

Le norme impuginate, come si è già ricordato, stabiliscono il divieto di cessione a terzi, costituenti un unico centro decisionale, di più impianti fotovoltaici a terra (art. 5, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012) e eolici (art. 6, comma 4, della medesima legge regionale), autorizzati con la PAS, qualora la somma delle potenze di tali impianti superi la soglia di 200 kW. Poiché un simile divieto non è contemplato dalla normativa statale che fissa i principi fondamentali della materia, è palese il contrasto delle norme regionali denunciate con tali principi.

Si tratta di un divieto che non può legittimamente fondarsi sul silenzio del legislatore statale, in quanto si risolve in una limitazione di un diritto – quello di cedere gli impianti – che costituisce espressione della libertà di iniziativa economica di cui all’art. 41 Cost. (pur non evocato dal ricorrente), strumentalmente connessa al diritto di proprietà (degli impianti), tutelato dall’art. 42 Cost., per cui la Costituzione stabilisce una riserva di legge.

Deve, pertanto, essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 5 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove ha sostituito l’art. 5, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, e dell’art. 6 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui ha sostituito l’art. 6, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2012.

3.4.3.– Restano assorbite le questioni di legittimità costituzionale prospettate in riferimento agli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 63 TFUE.

3.5.– Analoghe censure sono rivolte dal Presidente del Consiglio dei ministri all’art. 7, comma 2 (recte: all’art. 7), della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove ha introdotto l’art. 6-bis, comma 2, nella legge regionale n. 8 del 2012.

Tale comma è infatti impugnato nella parte in cui stabilisce che più impianti fotovoltaici e eolici, autorizzati con la PAS, non possono essere ceduti a terzi costituenti un unico centro decisionale, qualora la somma delle potenze degli impianti superi la soglia di 200 kW, in quanto sarebbe in contrasto, oltre che con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», con l’art. 42 Cost. e con l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di libera circolazione delle merci di cui all’art. 63 TFUE.

3.5.1.– In linea preliminare, occorre rilevare che, sebbene la norma impugnata sia stata abrogata dall’art. 33 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, non sussistono le condizioni per dichiarare la cessazione della materia del contendere, poiché non vi sono ragioni per escludere che abbia avuto applicazione nel periodo di vigenza della stessa.

3.5.2.– Nel merito, la questione è fondata in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 42 Cost.

Si è già detto, con riferimento agli artt. 5 e 6 della medesima legge regionale n. 21 del 2017 (punto 3.4.2.), che un simile divieto di cessione a terzi di impianti non è contemplato dalla normativa statale di principio.

Pertanto, la norma regionale impugnata, che interviene a porre un limite a un diritto che costituisce espressione della libertà di iniziativa economica di cui all’art. 41 Cost. (pur non evocato dal ricorrente), strumentalmente connessa al diritto di proprietà (degli impianti), entrambi garantiti da una riserva di legge, si pone in evidente contrasto con quei principi fondamentali e deve, di conseguenza, essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

Va, quindi, dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui ha introdotto l’art. 6-bis, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2018.

3.5.3.– Resta assorbita la questione di legittimità costituzionale prospettata in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 63 TFUE.

3.6.– È, inoltre, impugnato l’art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove, inserendo l’art. 6-bis, comma 1, nella legge regionale n. 8 del 2012, stabilisce ulteriori condizioni per l’applicazione della PAS agli impianti eolici e fotovoltaici con potenza nominale inferiore alla tabella A) dell’art.12, comma 5, del d.lgs. n. 387 del 2003, in mancanza delle quali tali impianti non possono essere abilitati nemmeno con l’autorizzazione unica.

Ciò sarebbe in contrasto con il regime di abilitazione alla costruzione e all’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili delineato dagli artt. 4 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 e dalle linee guida (paragrafi 11 e 12), di cui al d.m. 10 settembre 2010, e quindi in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost.

Viene dedotta anche la violazione del principio di favore per le fonti rinnovabili, di cui al Protocollo di Kyoto, all’Accordo di Parigi e alle direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE, e quindi il contrasto con l’art. 117, primo comma, Cost.

3.6.1.– Preliminarmente si deve rilevare che, sebbene l’art. 6-bis, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, come introdotto dall’art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, sia stato abrogato dall’art. 33 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, non ricorrono i presupposti per una declaratoria di cessazione della materia del contendere.

Non ci sono, infatti, elementi che inducano a escludere che la norma impugnata sia stata applicata nel periodo di sua vigenza.

3.6.2.– La questione proposta in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Come si è già ricordato, il legislatore statale, «attraverso la disciplina delle procedure per l’autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull’intero territorio nazionale» (sentenza n. 69 del 2018).

Principi che si desumono dalle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, previste dall’art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, da quest’ultimo e dal d.lgs. n. 28 del 2011 e che sono stati introdotti dal legislatore statale in attuazione della normativa dell’Unione europea, in vista dell’obiettivo di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile.

Occorre anzitutto individuare tali principi nel caso oggetto della norma regionale impugnata, per verificare poi la compatibilità di quest’ultima con i primi.

Con riguardo agli impianti eolici e fotovoltaici con potenza nominale inferiore alla Tabella A) allegata all’art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 387 del 2003, e cioè in relazione, rispettivamente, agli impianti eolici di potenza compresa fra 0-60 Kw (par. 12.6), e agli impianti fotovoltaici a terra con potenza compresa fra 0-20 kW (par. 12.2.), le linee guida, di cui al d.m. 10 settembre 2010, si limitano a prescrivere la PAS, senza richiedere nessun altro requisito.

La norma regionale impugnata, invece, prescrive, per il rilascio dell’autorizzazione con procedura semplificata, con riferimento agli impianti fotovoltaici a terra con potenza compresa fra 0-20 kW, ulteriori condizioni tecniche inerenti al rapporto superficie radiante dei pannelli/superficie disponibile, alle dimensioni degli impianti, nonché alle caratteristiche delle schermature e recinzioni, a distanze minime (art. 6-bis, comma 1, numero 1, lettere da a a g); con riguardo agli impianti eolici di potenza fra 0-60 Kw, ulteriori condizioni tecniche inerenti alle dimensioni degli impianti, alla localizzazione, alle distanze minime (art. 6-bis, comma 1, numero 2, lettere da a a f). Risulta evidente che tali condizioni sono diverse e aggiuntive rispetto a quelle prescritte dal legislatore statale per il rilascio della PAS.

Esse, pertanto, si traducono in ingiustificati aggravii per la realizzazione e l’esercizio degli impianti in questione, che possono essere addirittura preclusivi degli stessi, ove si consideri che non è neanche prevista l’applicabilità del regime dell’autorizzazione unica nel caso di mancato rispetto delle condizioni prescritte.

Ciò è in contrasto «con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea» (sentenze n. 177 del 2018 e n. 13 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 44 del 2011).

Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove ha inserito l'art. 6-bis, comma 1, nella legge reg. Basilicata n. 8 del 2012.

3.6.3.– Resta assorbita le questione di legittimità costituzionale prospettata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al Protocollo di Kyoto, all'Accordo di Parigi e alle direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE.

3.7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 7, comma 3 (recte: l'art. 7), della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove, inserendo l'art. 6-bis, comma 3, nella legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, stabilisce che «qualora più impianti di cui al comma 1 sono riconducibili ad un unico centro decisionale, devono essere considerati un unico impianto per cui devono rispettare le condizioni contenute negli artt. 5 e 6». Così disponendo, sarebbero violati i principi fondamentali stabiliti dal legislatore in materia di energia e, quindi, l'art. 117, terzo comma, Cost.

3.7.1.– Anche in tal caso, occorre ribadire, in linea preliminare, che, sebbene l'art. 6-bis, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, come introdotto dall'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, sia stato abrogato dall'art. 33 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, non ricorrono i presupposti per una declaratoria di cessazione della materia del contendere. Non ci sono, infatti, elementi che inducano a escludere che la norma impugnata sia stata applicata nel periodo di sua vigenza.

3.7.2.– La questione non è fondata.

Come già ricordato (par. 3.3.2.), le linee guida, di cui al d.m. 10 settembre 2010, al paragrafo 11.6., ai fini dell'applicazione della PAS, stabiliscono che «I limiti di capacità di generazione e di potenza indicati al successivo paragrafo 12 sono da intendere come riferiti alla somma delle potenze nominali, per ciascuna fonte, dei singoli impianti di produzione appartenenti allo stesso soggetto o su cui lo stesso soggetto ha la posizione decisionale dominante, facenti capo al medesimo punto di connessione alla rete elettrica».

La ratio antielusiva sottesa a tale previsione, volta a evitare comportamenti surrettizi dei privati che, mediante una artificiosa parcellizzazione degli interventi di propria iniziativa, risultino in concreto preordinati a eludere l'applicazione di una normativa che potrebbe rivelarsi più gravosa rispetto a un'altra, è la stessa che contraddistingue anche la norma regionale impugnata.

Quest'ultima, in presenza di più impianti riconducibili a un unico centro decisionale, ravvisa un unico impianto soggetto agli ulteriori adempimenti prescritti dagli artt. 5 e 6 per gli impianti di potenza maggiore (fino a 200 KW), sempre che sussistano – come già chiarito – le condizioni spaziali previste dalla normativa statale.

Emerge in maniera chiara, pertanto, che la norma regionale impugnata, lungi dal porsi in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale, ne costituisce attuazione.

3.8.– Sono, infine, impugnati gli artt. 5, 6 e 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Tali norme, nell'assoggettare a PAS impianti di energia da fonti rinnovabili di potenza a partire da «0» kW, non farebbero salvo il regime della comunicazione, previsto dai paragrafi 11 e 12 delle linee guida nazionali di cui al d.m. 10 settembre 2010 e richiamato dall'art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 28 del 2011.

3.8.1.– In linea preliminare, occorre rilevare che la legge regionale n. 38 del 2018, entrata in vigore successivamente alla proposizione del ricorso, ha inciso sugli artt. 5, 6 e 7 della legge regionale n. 21 del 2017.

Più precisamente, gli artt. 5 e 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017 sono stati abrogati per effetto, rispettivamente, degli artt. 31 e 33 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

L'art. 6 della citata legge regionale n. 21 del 2017 è stato modificato dall'art. 32 della legge regionale n. 38 del 2018, autonomamente impugnato con un successivo ricorso, iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2019.

Tuttavia, il periodo di vigenza delle norme in esame e l'assenza di elementi atti a escludere che tali norme siano state applicate impediscono di ritenere cessata la materia del contendere.

3.8.2.– Le questioni – che in ragione delle dichiarazioni di incostituzionalità di cui ai precedenti punti 3.2.2, 3.4.2, 3.5.2 e 3.6.2, investono i residui commi degli artt. 5, 6 e 6-bis della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012 – non sono fondate.

Nel quadro di semplificazione delle procedure autorizzative delineato dal d.lgs. n. 28 del 2011, accanto all'autorizzazione unica (AU) e alla procedura abilitativa semplificata (PAS), è prevista la mera comunicazione al Comune di inizio dei lavori – corredata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato – per la realizzazione e l'esercizio di alcune tipologie di piccoli impianti per la produzione di energia elettrica, calore e freddo da fonti di energia rinnovabili (FER), assimilabili ad attività edilizia libera.

In particolare, le linee guida, di cui al d.m. 10 settembre 2010, ricomprendono in tale categoria impianti eolici e fotovoltaici contraddistinti da specifiche caratteristiche strutturali, tassativamente individuate.

Con specifico riguardo agli impianti solari fotovoltaici, il paragrafo 12.1. delle citate linee guida assoggetta al regime della mera comunicazione solo gli impianti «aderenti o integrati nei tetti di edifici esistenti con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda e i cui componenti non modificano la sagoma degli edifici stessi», con superficie non superiore a quella del tetto su cui è realizzato l'impianto e che «non ricadono nel campo di applicazione del decreto legislativo 22 gennaio 2004 e s.m.i, nei casi previsti dall'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo n. 115 del 2008» (lettera a), nonché gli impianti «realizzati su edifici esistenti o sulle loro pertinenze», «aventi una capacità di generazione compatibile con il regime di scambio sul posto» e «realizzati al di fuori della Zona A, di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444» (lettera b).

Quanto agli impianti eolici, il paragrafo 12.5 delle medesime linee guida prescrive il regime della mera comunicazione solo per gli impianti «installati sui tetti degli edifici esistenti di singoli generatori eolici con altezza complessiva non superiore a 1,5 metri e diametro non superiore a 1 metro», sempre che i relativi interventi «non ricadano nel campo di applicazione del d.lgs. n. 42 del 2004, nei casi previsti dall'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo n. 115 del 2008» (lettera a), nonché per le «torri anemometriche finalizzate alla misurazione temporanea del vento», «realizzate mediante strutture mobili, semifisse o comunque amovibili», «installate in aree non soggette a vincolo o a tutela» e comunque con il consenso del proprietario del fondo e a condizione che «la rilevazione non duri più di trentasei mesi» e che «entro un mese dalla conclusione della rilevazione il soggetto titolare rimuova le predette apparecchiature ripristinando lo stato dei luoghi» (lettera b).

Quanto alla potenza, l'art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 28 del 2011 consente alle Regioni di estendere il regime della comunicazione «ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza nominale fino a 50 Kw, nonché agli impianti fotovoltaici di qualsivoglia potenza da realizzare sugli edifici, fatta salva la disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale e di tutela delle risorse idriche».

Appare evidente che si tratta di una disciplina speciale, la cui applicabilità è condizionata dalla sussistenza dei requisiti “strutturali” degli impianti tassativamente indicati dal legislatore statale, disciplina su cui non incidono le norme regionali impuginate.

Queste ultime, infatti, hanno un diverso ambito di applicazione, proprio perché dettano i limiti all'utilizzo della PAS per gli impianti solari fotovoltaici e per gli impianti eolici in generale, senza interferire con la speciale disciplina inerente al regime di comunicazione previsto, come si è rilevato, dal legislatore statale per specifiche tipologie di impianti eolici e solari fotovoltaici,

tassativamente individuate sulla base non dell'esclusivo elemento della potenza, ma di peculiari caratteristiche strutturali.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso n. 77 del registro ricorsi 2017;
riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 8 e 12 della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, nella parte in cui ha sostituito l'art. 5, comma 1-quinquies, ultimo periodo, della legge della Regione Basilicata 7 agosto 2009, n. 25 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 49 della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), nella parte in cui ha novellato l'art. 5, comma 1-quinquies, ultimo periodo, della legge reg. Basilicata n. 25 del 2009;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, nella parte in cui introduce l'art. 2, comma 3, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2015, n. 54 (Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010);

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Basilicata 11 settembre 2017, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 19 gennaio 2010, n. 1 «Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale – D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 – legge regionale n. 9/2007»; 26 aprile 2012, n. 8 «Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» e 30 dicembre 2015, n. 54 «Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010»), nonché dell'Allegato alla medesima legge, che inserisce un allegato D) nella legge reg. Basilicata n. 54 del 2015;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui ha sostituito i commi 1 e 2 dell'art. 5 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8 (Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili);

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui ha sostituito il comma 4 dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, e dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui ha sostituito il comma 4 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui ha inserito l'art. 6-bis, comma 1, nella legge reg. Basilicata n. 8 del 2012;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove ha introdotto l'art. 6-bis, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012;

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 25 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., con il ricorso iscritto al registro ricorsi n. 77 del 2017;

11) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e primo comma, Cost., in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, con il ricorso iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2017;

12) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove ha sostituito il comma 3 dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove ha sostituito i commi 1, 2 e 3 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, e dell'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, là dove ha inserito l'art. 6-bis, comma 3, nella legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con il ricorso iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2017.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Silvana SCIARRA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 aprile 2019.

Sentenza: 19 marzo 2019, n. 87

Materia: sanità; pubblico impiego

Parametri invocati: artt. 3, 97, 117, comma III, della Costituzione; artt. 2, comma 2 octies, 3, comma 6, e 3 bis, comma 2, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 1 e 2 d.lgs. 4 agosto 2016, n. 171, come norme interposte

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 4 della Legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15 (Norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, e interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare)

Esito: non fondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la norma regionale in epigrafe, la quale intesta alla Regione il potere di nominare un commissario straordinario come reggente delle aziende del servizio sanitario nei casi di vacanza della figura del direttore generale, quando non sia possibile provvedere ad una nomina in via ordinaria.

Il potere amministrativo è conformato dall'obbligo di attingere dall'albo nazionale degli idonei all'incarico di direttore generale e dalla durata massima della reggenza commissariale, stabilita in sei mesi.

L'impugnazione è motivata con il putativo contrasto con i principi generali in materia di tutela della salute, contenuti nei decreti legislativi 502/1992 e 171/2016, nonché con la ritenuta violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione pubblica.

Preliminarmente, la Corte ripercorre l'evoluzione normativa che ha caratterizzato la materia delle nomine dei vertici sanitari locali, da ricondursi all'ambito della tutela della salute, di competenza legislativa concorrente, facendo notare come il legislatore nazionale abbia indicato come principi generali, nella legislazione primaria citata dal ricorrente Governo, la previsione di un elenco nazionale degli idonei a ricoprire l'incarico di direttore generale, la discrezionalità del Presidente della Regione nel disporre la nomina dei vertici, la disciplina della supplenza a seguito di impedimento o assenza e, per quanto riguarda la casistica della vacanza della carica di direttore generale, anche a seguito di decadenza eventualmente dichiarata per mancata conferma, l'obbligo di provvedere alla nuova nomina nel termine perentorio di sessanta giorni, con la conseguente possibilità per lo Stato di agire in via sostitutiva mediante nomina di un commissario ad *acta*.

Nei casi in cui non ricorra una mera vacanza dell'ufficio, bensì una vera e propria impossibilità di provvedere alla nomina del nuovo direttore, nulla dispone la normativa nazionale circa la nomina di commissari straordinari, se non che lo stesso commissario sia scelto sempre tra gli idonei a ricoprire l'incarico di direttore generale (art. 2, comma 2, ultimo periodo, d.lgs. 171/2016), senza stabilire, tra l'altro, quale possa essere la durata massima del suo mandato. È in questo spazio regolativo che la Corte ravvisa gli estremi per il corretto esercizio della potestà legislativa di dettaglio da parte delle regioni.

I giudici costituzionali si spingono fino ad una esemplificazione dei casi in cui può ricorrere l'impossibilità di nuova nomina, quali ad esempio il periodo di avvicendamento fra una legislatura

ed un'altra, il periodo transitorio che si può verificare nelle more di una riorganizzazione territoriale delle aziende sanitarie.

In concreto, la norma impugnata viene ritenuta dalla Corte immune da censure di legittimità costituzionale, in quanto l'istituto del commissariamento è ora contemplato dalla normativa nazionale, la durata massima della reggenza è contenuta in limiti ragionevoli (6 mesi, rispetto al mandato ordinario, che può oscillare tra tre e cinque anni), la scelta di commissariare anziché procedere con un normale avvicendamento deve essere congruamente motivata. A questo proposito, la Corte non reputa superfluo ricordare come non venga meno, in ogni caso, il sindacato del giudice amministrativo sull'esercizio del potere di nomina.

Conclusivamente, la Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità sollevate.

Sanita' pubblica – Direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale – Nomina di un commissario straordinario in caso di vacanza dell'incarico di direttore generale e di impossibilita', per comprovati motivi, a provvedere alla sostituzione. - Legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15 (Norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, e interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare), art. 4. - (T-190087) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 17-4-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15 (Norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, e interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-20 giugno 2018, depositato in cancelleria il 20 giugno 2018, iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 31, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 19 marzo 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Isabella Fornelli per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15 (Norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, e interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare).

1.1.– Tale articolo prevede che, in caso di vacanza dell’incarico di direttore generale delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale (da qui: SSR), laddove per comprovati motivi non sia possibile provvedere alla relativa nomina, la Regione può nominare un commissario straordinario (d’intesa con il rettore dell’università interessata per le aziende ospedaliero-universitarie, con il Ministro della salute per gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico), scelto nell’ambito dell’elenco nazionale degli idonei all’incarico di direttore generale, il quale rimane in carica fino alla nomina del direttore generale e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi (percependo un compenso commisurato a quello del direttore generale).

2.– Le disposizioni impugnate violerebbero, in primo luogo, l’art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali in materia di «tutela della salute» e, nella specie, con gli artt. 2, comma 2-octies, 3, comma 6, e 3-bis, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nonché con gli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all’articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria».

Il legislatore regionale, infatti, avrebbe previsto la generica possibilità di nominare un commissario straordinario, senza specificare i motivi ostativi alla sostituzione del direttore generale e senza stabilire le procedure e i requisiti necessari per detta nomina, non attenendosi, pertanto, alle specifiche regole che abilitano alla gestione di tali uffici previste dalla legislazione statale, che non consentirebbero alla Regione, inoltre, il commissariamento di un’azienda sanitaria priva del direttore generale.

3.– Altresì lesi sarebbero i principi di ragionevolezza, adeguatezza e buon andamento dell’amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost., perché l’intervento legislativo regionale creerebbe un regime atipico e non definito quanto ai presupposti, ai requisiti e alle modalità procedurali per la nomina dei vertici degli enti del SSR.

4.– Le questioni non sono fondate.

4.1.– Le disposizioni impugnate intervengono sulla disciplina della dirigenza degli enti del servizio sanitario nazionale, che l’ormai costante giurisprudenza costituzionale ha ascrivito alla materia «tutela della salute», di competenza concorrente tra Stato e Regioni ex art. 117, terzo comma, Cost. (si vedano, da ultimo, le sentenze n. 159 del 2018, n. 251 del 2016 e n. 124 del 2015).

4.1.1.– La disciplina della nomina del direttore generale degli enti del SSR, in particolare, è il frutto di una progressiva evoluzione legislativa, tesa a meglio precisare i requisiti per la stessa nomina, al fine di ridurre l’ampio potere discrezionale che il d.lgs. n. 502 del 1992, specie nella formulazione successiva al decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell’articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), lasciava al Presidente della Regione.

Con il decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189, si è modificato l’art. 3-bis del d.lgs. n. 502 del 1992, prevedendo la formazione di appositi elenchi regionali di idonei alla nomina di direttore generale, da cui poi attingere i candidati, previo avviso pubblico e relativa selezione effettuata da una commissione costituita dalla Regione.

A tale selezione si poteva accedere con il possesso di laurea magistrale e di adeguata esperienza dirigenziale, almeno quinquennale nel campo delle strutture sanitarie, o settennale negli altri settori (a cui si aggiungeva la partecipazione a un corso di formazione in materia di sanità pubblica e di organizzazione e gestione sanitaria), nonché di eventuali ulteriori requisiti stabiliti dalla Regione.

Tale procedura ha trovato una nuova sistematizzazione con il d.lgs. n. 171 del 2016, che ha previsto un elenco nazionale degli idonei (art. 1), istituito presso il Ministero della salute e aggiornato ogni due anni, sulla base di una valutazione operata da una commissione nazionale, previa pubblicazione di un avviso pubblico di selezione per titoli (e fermo restando il possesso dei requisiti sopra ricordati).

Alle Regioni spetta effettuare un'ulteriore selezione, sulla base di apposito avviso, a cui possono partecipare unicamente gli iscritti nell'elenco nazionale, con valutazione dei titoli e colloquio, in esito a cui viene proposta una rosa di candidati, nell'ambito della quale il Presidente della Regione provvede a scegliere il direttore generale, motivando le ragioni della nomina. La durata dell'incarico è fissata in un minimo di tre e in un massimo di cinque anni (art. 2).

Tali disposizioni, come già sottolineato da questa Corte, costituiscono principi fondamentali nella disciplina della dirigenza sanitaria e, più in generale, nella materia della «tutela della salute». Si tratta di principi ispirati, infatti, dall'esigenza di meglio qualificare il profilo di tali dirigenti e di ridurre l'ambito della discrezionalità politica, che pur in qualche misura permane, nella scelta degli stessi, al fine di tutelare l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione (sentenze n. 159 del 2018 e n. 190 del 2017).

4.1.2.– Per quanto concerne la vacanza dell'ufficio di direttore generale, il d.lgs. n. 502 del 1992, già nella sua formulazione originaria, stabiliva che alla stessa dovesse porsi rimedio nel termine perentorio di sessanta giorni (disciplina ora contenuta nell'art. 3-bis, comma 2).

Nelle more le relative funzioni potevano (e possono) essere affidate al direttore amministrativo o al direttore sanitario, su delega del direttore generale stesso o, in mancanza di delega, al direttore più anziano d'età.

Nei casi non di vacanza, ma d'impedimento o di assenza del direttore generale, queste forme di supplenza possono arrivare sino a sei mesi, dopodiché occorre provvedere alla sostituzione, nel termine perentorio di sessanta giorni (art. 3, comma, 6).

È previsto, inoltre, un potere sostitutivo dello Stato, ora disciplinato, in virtù del richiamo di cui all'art. 3-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, del successivo art. 2, comma 2-octies, spettante, previa diffida alla Regione interessata, al Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute e sentite l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali e la Conferenza Stato-Regioni.

L'intervento sostitutivo, che può comportare la nomina di un commissario ad acta, non preclude l'esercizio delle funzioni regionali sostituite, restando efficace sino a quando i competenti organi regionali abbiano provveduto.

Caso peculiare è dato dalla decadenza del direttore generale, già disciplinata dall'art. 3-bis, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, i cui contenuti sono stati recepiti dall'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 171 del 2016.

La decadenza è dichiarata (secondo una peculiare procedura e previa risoluzione del contratto) dal Presidente della Regione, su delibera della Giunta regionale, quando ricorrano gravi motivi oppure nei casi di grave disavanzo di gestione o di violazione di legge o dei principi di buon andamento e d'imparzialità dell'amministrazione, nonché di norme o principi sulla trasparenza.

La decadenza si può avere anche per mancata conferma del direttore generale (art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 171 del 2016), tenuto presente che lo stesso è sottoposto, dopo ventiquattro mesi dal conferimento dell'incarico, a una valutazione effettuata rispetto agli obiettivi fissati dalla Regione, il cui esito negativo comporta appunto la mancata conferma.

La decadenza del direttore generale, in ogni caso, determina la sostituzione dello stesso, la quale può essere effettuata dal Presidente della Regione anche mediante l'utilizzo dei nominativi inseriti nella rosa dei candidati risultanti da una precedente selezione regionale, purché la stessa non sia antecedente di tre anni e i candidati inclusi nella predetta rosa risultino ancora inseriti nell'elenco nazionale (art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016).

Questa Corte, con la sentenza n. 355 del 1993, ha avuto modo di pronunciarsi anche sulla disciplina della sostituzione, dell'assenza e dell'impedimento del direttore generale, sottolineando la

natura dispositiva delle disposizioni organizzative di dettaglio, derogabili dalle Regioni nell'esercizio delle proprie competenze.

4.2.– La figura del commissario straordinario delle aziende e degli enti del SSR, oggetto d'esame nel presente giudizio, non trovava invece una specifica disciplina nel d.lgs. n. 502 del 1992.

Nondimeno, quasi tutte le Regioni, tra cui la stessa resistente (art. 14 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2011 e bilancio pluriennale 2011-2013 della Regione Puglia»), hanno previsto con legge la possibilità di nominare commissari straordinari, dotati dei medesimi requisiti per l'incarico di direttore generale, nei casi di vacanza dell'ufficio di direttore generale, per un periodo limitato (non superiore a dodici mesi). Il presupposto della nomina, pur con talune differenze tra le Regioni, non è dato dalla mera vacanza dell'ufficio, ma dall'impossibilità di provvedere alla sostituzione nel termine di sessanta giorni.

4.2.1.– Che tale istituto possa in linea di principio essere previsto dalle Regioni è conseguenza del fatto che ci si trova pur sempre in una materia di competenza concorrente, tenuto altresì conto che, come questa Corte ha già sottolineato, le stesse disposizioni in materia di sostituzione previste dal d.lgs. n. 502 del 1992 possono consentire, a determinate condizioni, scelte diverse dei legislatori regionali (sentenza n. 355 del 1993).

Puntualizzazione che non potrebbe certo ritenersi venuta meno in seguito alla riforma costituzionale del 2001, che ha ampliato le competenze regionali in materia sanitaria (tra le tante, si vedano le sentenze n. 54 del 2015, n. 207 del 2010 e n. 181 del 2006).

Le disposizioni legislative statali sulla sostituzione del direttore generale per vacanza dell'ufficio, inoltre, come si è avuto modo di sottolineare, non sono state oggetto di sostanziali modifiche con i vari interventi di riforma, se non per quanto concerne il procedimento, restando sostanzialmente invariati tre elementi: l'obbligo di provvedere alla sostituzione entro sessanta giorni dalla vacanza; la supplenza da parte del direttore amministrativo o sanitario o del direttore più anziano d'età nelle more della sostituzione, nonché nei casi d'impedimento o di assenza del direttore generale (per un periodo non superiore a sei mesi); la possibilità per lo Stato d'intervenire in via sostitutiva, fermo restando il potere di provvedere in ogni momento da parte della Regione.

La Regione Puglia, in vigenza di tali disposizioni, aveva quindi già disciplinato, come quasi tutte le altre Regioni, l'ipotesi del commissariamento degli enti del SSR.

Tale ipotesi, nel nuovo contesto normativo, ha anzi trovato una specifica previsione, poiché è lo stesso art. 2 del d.lgs. n. 171 del 2016 a farvi riferimento, indicando che il commissario venga scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale degli idonei all'incarico di direttore generale.

La nomina di un commissario regionale, d'altronde, non si sovrappone, in quanto tale, al potere sostitutivo statale previsto dall'art. 2, comma 2-octies, del d.lgs. n. 502 del 1992, che si applica ai casi d'inerzia regionale e che, di per sé, non può certo escludere la previsione da parte della Regione di meccanismi atti a evitare che l'inerzia si determini.

L'intervento statale sarà sempre possibile quando la Regione non provveda o non sia stata in grado d'intervenire neppure durante la gestione commissariale.

Questa Corte ha già avuto modo di pronunciarsi sulla materia con la sentenza n. 190 del 2017, avente a oggetto la novella dell'art. 20 della legge della Regione Calabria 7 agosto 2002, n. 29 (Approvazione disposizioni normative collegate alla legge finanziaria regionale relative al Settore Sanità), che prevede, appunto, per esigenze di carattere straordinario, la facoltà per il Presidente della Regione di nominare commissari straordinari delle aziende sanitarie e ospedaliere.

In particolare, giudicando sulla norma che estendeva da sei a dodici mesi la durata massima della gestione commissariale, se ne è sottolineata l'adeguatezza, perché inidonea a rendere la gestione straordinaria equiparabile a quella ordinaria, in virtù della durata notevolmente inferiore del mandato commissariale rispetto a quella dell'incarico di direttore generale (che va da tre a cinque anni).

4.2.2.– Dunque, se in linea di principio il commissariamento degli enti del SSR da parte della Regione può ritenersi ammissibile, ciò che maggiormente rileva sono i presupposti dello stesso.

Questi ultimi, infatti, non possono rinvenirsi nella mera vacanza dell'ufficio, poiché in tal modo sarebbe effettivamente violata la previsione di cui all'art. 3-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, con elusione del termine perentorio di sessanta giorni per la copertura della stessa vacanza.

Deve trattarsi, in altri termini, di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere a tale copertura secondo il procedimento ordinario.

Si pensi, ad esempio, al caso in cui la vacanza dell'incarico avvenga nella fase di avvicendamento tra una legislatura e un'altra; a quello di dimissioni dell'intera dirigenza sanitaria; al caso di dimissioni del direttore generale per ragioni che rendano inopportuna la stessa supplenza da parte del direttore sanitario o amministrativo; agli interventi di razionalizzazione mediante accorpamento delle aziende sanitarie.

Deve escludersi, invece, che il commissariamento debba necessariamente essere limitato alle ipotesi di vacanza determinata dalla decadenza del direttore generale, come asserito dalla difesa statale.

La decadenza, infatti, non costituisce di per sé un caso in cui può essere impossibile la nomina di un nuovo direttore generale, risultando quindi necessaria quella del commissario straordinario.

A legittimare quest'ultima non sono le ragioni della vacanza, ma l'impossibilità di provvedere alla sostituzione in sessanta giorni, motivata da comprovate esigenze.

4.3.– Ricostruito così il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, risulta evidente che il legislatore pugliese è intervenuto nell'esercizio delle proprie competenze in materia di «tutela della salute», senza introdurre una disciplina in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale, limitandosi, sulla falsariga di quanto avvenuto in altre Regioni, ad adeguare la sua previgente disciplina all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016.

4.3.1.– L'art. 4 impugnato, infatti, prevede ipotesi di commissariamento che non sono riconducibili alla fase “fisiologica” della vacanza dell'ufficio di direttore generale, ossia la scadenza naturale dell'incarico, bensì a casi in cui comprovati motivi rendano impossibile provvedere alla nuova nomina nei sessanta giorni.

Si tratta di vicende ben diverse, quindi, da quelle affrontate dalla sentenza n. 159 del 2018, concernente disposizioni che, nelle more della costituzione degli elenchi regionali, impedivano tout court la nomina dei nuovi direttori generali, con il commissariamento ope legis degli enti in cui il relativo incarico venisse a scadenza.

Le disposizioni impuginate, invece, non attribuiscono alla Regione una discrezionalità tale da poter scegliere, ogni volta che l'ufficio di direttore generale sia vacante, se nominare il nuovo direttore o commissariare l'ente.

Tale eventualità, paventata dalla difesa statale, è infatti esclusa dalla necessità che il provvedimento di nomina del commissario straordinario giustifichi le ragioni per cui non si sia potuto addivenire alla ordinaria sostituzione del direttore generale, precisando che siano indicati i «comprovati motivi» della scelta regionale, sulla base del complessivo contesto normativo di riferimento.

Nel caso di commissariamento a seguito di vacanza intervenuta per decadenza del direttore generale, ad esempio, la Regione dovrà indicare anche le ragioni per cui non si possa scegliere il direttore generale nella rosa dei soggetti individuati nelle precedenti selezioni, come consentirebbe l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016.

Il potere di nomina regionale di un commissario straordinario degli enti del SSR, pertanto, risulta ragionevolmente circoscritto e delimitato, nel rispetto anche degli artt. 3 e 97 Cost., restando sempre possibile, tra l'altro, il sindacato amministrativo sull'atto di nomina.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15 (Norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, e interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 aprile 2019.

Sentenza: 19 febbraio 2019, n. 89

Materia: coordinamento della finanza pubblica, razionalizzazione della spesa sanitaria

Parametri invocati: artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Toscana

Oggetto: art. 1, comma 454, 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).

Esito: questione di legittimità costituzionale non fondata, dell'art. 1, comma 454, 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).

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Regione Toscana ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 454, 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), denunciando la violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata, concernente la disciplina del concorso degli enti del Servizio sanitario nazionale alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e, in particolare, la riduzione delle spese del personale, ha modificato l'articolo 17, comma 3-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111. Il comma 454 dell'articolo 1 della legge n. 205 del 2017 impugnato ha inserito dopo le parole «della spesa di personale», l'inciso «, ovvero una variazione dello 0,1 per cento annuo,»

Nell'attuale formulazione, quindi, l'articolo 17, comma 3-bis, del d.l. n. 98 del 2011 stabilisce: *«Alla verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di cui al comma 3 del presente articolo si provvede con le modalità previste dall'art. 2, comma 73, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. La regione è giudicata adempiente ove sia accertato l'effettivo conseguimento di tali obiettivi. In caso contrario, per gli anni dal 2013 al 2019, la regione è considerata adempiente ove abbia raggiunto l'equilibrio economico e abbia attuato, negli anni dal 2015 al 2019, un percorso di graduale riduzione della spesa di personale, ovvero una variazione dello 0,1 per cento annuo, fino al totale conseguimento nell'anno 2020 degli obiettivi previsti all'articolo 2, commi 71 e 72, della citata legge n. 191 del 2009».*

La Regione Toscana ha proposto un'impugnativa in via cautelativa e ipotetica, con una interpretazione prospettata soltanto come possibile denunciando la violazione dell'articolo 119, secondo comma, della Costituzione, sul presupposto che la disposizione impugnata contenga *«un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa»* e non si limiti a dettare criteri e obiettivi, ma indichi *«nel dettaglio gli strumenti concreti»* finalizzati a raggiungere tali obiettivi.

La disposizione impugnata, intesa come previsione di un vincolo puntuale e dettagliato, che opera di anno in anno e non ha carattere transitorio, comprimerebbe illegittimamente l'autonomia finanziaria, con conseguente *«indebita invasione dell'area riservata dall'articolo 119 della Costituzione alle autonomie territoriali».*

La Regione Toscana denuncia anche la violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e argomenta a tale riguardo che la disposizione in esame contempla una riduzione

della spesa del personale, destinata a incidere *«inevitabilmente sull'organizzazione del servizio sanitario regionale»* e a pregiudicare quelle Regioni *«che gestiscono il servizio sanitario con personale pubblico assunto dalle aziende sanitarie ed ospedaliere»*.

Anche in questo caso, se interpretata come misura aggiuntiva rispetto a quelle già imposte alle Regioni per la riduzione della spesa del personale sanitario, la previsione impugnata invaderebbe *«le competenze regionali nella materia concorrente di “tutela della salute”, nel cui ambito rientra anche l'individuazione delle modalità organizzative idonee per assicurare un efficiente servizio sanitario rispondente ai bisogni della collettività»*.

Infine, sempre secondo la Regione ricorrente, la disposizione impugnata potrebbe anche prestarsi a una diversa lettura, che intenda la variazione dello 0,1 per cento annuo come misura alternativa, così da salvaguardare l'autonomia regionale in materia di tutela della salute.

Per costante giurisprudenza la Corte ritiene che *«possono trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili, purché non implausibili e comunque ragionevolmente desumibili dalle disposizioni impuginate»* (ex multis, sentenza n. 103/2018).

Nel giudizio in via principale possono dunque essere dedotte *«anche le lesioni in ipotesi derivanti da distorsioni interpretative delle disposizioni impuginate»* (sentenza n. 270/2017).

La lettura proposta dalla parte ricorrente, che attribuisce alla congiunzione *«ovvero»* un significato esplicativo e non già disgiuntivo e così individua nella variazione dello 0,1 per cento annuo della spesa una misura ulteriore e vincolante, non appare del tutto implausibile.

Essa è suffragata dall'ambiguità semantica della congiunzione *«ovvero»*, che solo un'accurata ricostruzione del contesto espressivo può contribuire a sciogliere.

La questione, pertanto, è ammissibile.

Nell'analizzare la questione la Corte sottolinea che la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che *«l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa»*.

Tali limiti si iscrivono in un *«quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni dell'assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario»* (sentenza n. 193 del 2007, punto 5. del Considerato in diritto).

Il legislatore statale può, dunque, *«legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari»* (sentenza n. 52 del 2010, punto 12.3. del Considerato in diritto).

La Consulta colloca la disposizione impugnata nel percorso di graduale riduzione delle spese del personale sanitario, che ha preso le mosse dall'articolo 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante *«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)»* e che l'evoluzione normativa ha confermato e arricchito, in particolare con la legge 191/2009 e di recente con il decreto-legge 4/2019.

Il legislatore statale, nello stabilire i presupposti per considerare la Regione adempiente, conferisce rilievo primario all'accertamento dell'effettivo conseguimento degli obiettivi programmati. La Regione, in alternativa, è considerata adempiente anche quando abbia comunque raggiunto l'equilibrio economico e abbia attuato un percorso virtuoso di graduale riduzione della spesa di personale.

Secondo la Consulta, la previsione dell'articolo 1, comma 454, della legge n. 205 del 2017 si inquadra in una disciplina ispirata a una logica di favore per le Regioni, che valorizza un percorso credibile di raggiungimento dell'equilibrio economico e di graduale riduzione della spesa del personale sanitario, al di là dall'effettivo conseguimento degli obiettivi pianificati, e deve essere interpretata in coerenza con la ratio così individuata.

Il legislatore, quindi, per un verso, mitiga il rigore delle originarie previsioni di riduzione della spesa per il personale sanitario e, per altro verso, ribadisce il limite invalicabile del raggiungimento, nel 2020, di tutti gli obiettivi previsti.

Secondo i rilievi della Consulta, anche l'inquadramento sistematico del dato testuale, l'analisi del dibattito parlamentare e le argomentazioni difensive svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri, anche nel corso dell'udienza pubblica, conducono verso l'interpretazione della congiunzione «ovvero» in senso disgiuntivo.

Così come, sottolinea la Corte, anche l'esame dei lavori preparatori e del dibattito parlamentare che si è svolto in occasione dell'approvazione 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) conduce a risultati convergenti.

Conclude la Corte che, così intesa, la disposizione impugnata non invade la sfera di competenza legislativa concorrente attribuita alle Regioni nella materia della tutela della salute, né reca alcun vulnus all'autonomia finanziaria delle Regioni e; pertanto la questione di legittimità costituzionale sollevata non è fondata.

Bilancio e contabilità pubblica - Razionalizzazione della spesa sanitaria - Verifica del conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa per il personale degli enti e delle aziende del Servizio sanitario nazionale. - Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 454. (T-190089) (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.17 del 24-4-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 454, 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), promosso dalla Regione Toscana, con ricorso notificato il 26 febbraio-5 marzo 2018, depositato in cancelleria il 6 marzo 2018, iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Toscana ha proposto in via principale questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 454, 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), denunciando la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

1.1.– La disposizione impugnata, concernente la disciplina del concorso degli enti del Servizio sanitario nazionale alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e, in particolare, la riduzione delle spese del personale, ha modificato l'art. 17, comma 3-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni,

nella legge 15 luglio 2011, n. 111. Dopo le parole «della spesa di personale», l'art. 1, comma 454, della legge n. 205 del 2017 ha inserito l'inciso «, ovvero una variazione dello 0,1 per cento annuo,».

Nell'attuale formulazione, l'art. 17, comma 3-bis, del d.l. n. 98 del 2011 così stabilisce: «Alla verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di cui al comma 3 del presente articolo si provvede con le modalità previste dall'art. 2, comma 73, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

La regione è giudicata adempiente ove sia accertato l'effettivo conseguimento di tali obiettivi. In caso contrario, per gli anni dal 2013 al 2019, la regione è considerata adempiente ove abbia raggiunto l'equilibrio economico e abbia attuato, negli anni dal 2015 al 2019, un percorso di graduale riduzione della spesa di personale, ovvero una variazione dello 0,1 per cento annuo, fino al totale conseguimento nell'anno 2020 degli obiettivi previsti all'articolo 2, commi 71 e 72, della citata legge n. 191 del 2009».

1.2.– La Regione Toscana denuncia la violazione dell'art. 119, secondo comma, Cost., sul presupposto che la disposizione impugnata contenga «un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa» e non si limiti a dettare criteri e obiettivi, ma indichi «nel dettaglio gli strumenti concreti» finalizzati a raggiungere tali obiettivi.

Intesa come previsione di un vincolo puntuale e dettagliato, che opera di anno in anno e non ha carattere transitorio, la disposizione impugnata comprimerebbe «illegittimamente l'autonomia finanziaria», con conseguente «indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie territoriali».

La Regione ricorrente denuncia altresì la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e argomenta a tale riguardo che la disposizione in esame contempla una riduzione della spesa del personale, destinata a incidere «inevitabilmente sull'organizzazione del servizio sanitario regionale» e a pregiudicare quelle Regioni «che gestiscono il servizio sanitario con personale pubblico assunto dalle aziende sanitarie ed ospedaliere».

Interpretata come misura aggiuntiva rispetto a quelle già imposte alle Regioni per la riduzione della spesa del personale sanitario, la previsione impugnata invaderebbe «le competenze regionali nella materia concorrente di “tutela della salute”, nel cui ambito rientra anche l'individuazione delle modalità organizzative idonee per assicurare un efficiente servizio sanitario rispondente ai bisogni della collettività».

Secondo la Regione ricorrente, la disposizione impugnata potrebbe anche prestarsi a una diversa lettura, che intenda la variazione dello 0,1 per cento annuo come misura alternativa, così da salvaguardare l'autonomia regionale in materia di tutela della salute.

2.– La Regione Toscana ha proposto un'impugnativa in via cautelativa e ipotetica, con una interpretazione prospettata soltanto come possibile.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «possono trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili, purché non implausibili e comunque ragionevolmente desumibili dalle disposizioni impugnate» (ex multis, sentenza n. 103 del 2018, punto 4.1. del Considerato in diritto).

Nel giudizio in via principale possono dunque essere dedotte «anche le lesioni in ipotesi derivanti da distorsioni interpretative delle disposizioni impugnate» (sentenza n. 270 del 2017, punto 4.2. del Considerato in diritto).

La lettura proposta dalla parte ricorrente, che attribuisce alla congiunzione «ovvero» un significato esplicativo e non già disgiuntivo e così individua nella variazione dello 0,1 per cento annuo della spesa una misura ulteriore e vincolante, non appare prima facie implausibile. Essa è suffragata dall'ambiguità semantica della congiunzione «ovvero», che solo un'accurata ricostruzione del contesto espressivo può contribuire a sciogliere.

Le questioni, pertanto, sono ammissibili.

3.– Nel merito le questioni non sono fondate, nei termini di séguito precisati.

3.1.– La giurisprudenza di questa Corte è costante nell’affermare che «l’autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell’ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa».

Tali limiti si iscrivono in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni dell’assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007, punto 5. del Considerato in diritto).

Il legislatore statale può dunque «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n. 52 del 2010, punto 12.3. del Considerato in diritto).

La disposizione impugnata si colloca nel percorso di graduale riduzione delle spese del personale sanitario, che ha preso le mosse, per quanto rileva ai fini dell’odierno scrutinio, con l’art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)».

Allo scopo di «garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo d’intesa tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per un patto nazionale per la salute, sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, in data 28 settembre 2006, ha espresso la propria condivisione», il legislatore ha inizialmente previsto che gli enti del Servizio sanitario nazionale concorressero «alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell’IRAP, non superino per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 il corrispondente ammontare dell’anno 2004 diminuito dell’1,4 per cento».

Tale valutazione ha attribuito rilievo anche alle spese «per il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni» (art. 1, comma 565, lettera a, della legge n. 296 del 2006).

Gli enti del Servizio sanitario nazionale, «nell’ambito degli indirizzi fissati dalle regioni nella loro autonomia, per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa», sono stati chiamati a predisporre, allo scopo di ottenere una «riduzione della spesa complessiva di personale», un programma annuale di revisione delle consistenze del personale dipendente a tempo indeterminato in servizio alla data del 31 dicembre 2006 e del personale che, alla medesima data, prestava servizio con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile o con convenzioni (art. 1, comma 565, lettera c, della legge n. 296 del 2006).

Al riscontro dell’effettivo conseguimento degli obiettivi «si provvede nell’ambito del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all’articolo 12 dell’intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicata nel supplemento ordinario n. 83 alla Gazzetta Ufficiale n. 105 del 7 maggio 2005.

La regione è giudicata adempiente accertato l’effettivo conseguimento degli obiettivi previsti. In caso contrario la regione è considerata adempiente solo ove abbia comunque assicurato l’equilibrio economico» (art. 1, comma 565, lettera e, della legge n. 296 del 2006).

Come questa Corte ha avuto occasione di precisare (sentenza n. 120 del 2008, punto 5. del Considerato in diritto), la normativa citata incide su «un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, che costituisce una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico», senza definire gli strumenti finalizzati ad attuare il generale obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica, e integra, pertanto, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

L’evoluzione normativa ha confermato e arricchito le previsioni della legge n. 296 del 2006. In particolare, l’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)», ha vincolato

gli enti del Servizio sanitario nazionale a concorrere «alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando, anche nel triennio 2010-2012, misure necessarie a garantire che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'imposta regionale sulle attività produttive, non superino per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento».

Sugli enti del Servizio sanitario nazionale, nel rispetto degli indirizzi fissati dalle Regioni, grava l'obbligo di elaborare «un programma annuale di revisione delle consistenze di personale dipendente a tempo indeterminato, determinato, che presta servizio con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile o con convenzioni, finalizzato alla riduzione della spesa complessiva per il personale» (art. 2, comma 72, della legge n. 191 del 2009).

L'art. 2, comma 73, della legge n. 191 del 2009 conferma che l'effettivo conseguimento degli obiettivi è vagliato «nell'ambito del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicata nel supplemento ordinario n. 83 alla Gazzetta Ufficiale n. 105 del 7 maggio 2005».

La Regione è considerata adempiente soltanto se ha conseguito gli obiettivi indicati o se ha comunque assicurato l'equilibrio economico.

Anche alle previsioni della legge n. 191 del 2009 questa Corte ha riconosciuto natura di «principio fondamentale, diretto al contenimento della spesa sanitaria» e perciò espressivo di «un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 73 del 2017, punto 6.4.2. del Considerato in diritto).

L'evoluzione normativa si è orientata in una direzione coerente con i descritti obiettivi di riduzione della spesa del personale sanitario, come emerge anche dalle previsioni di recente introdotte dall'art. 14-bis, comma 2, 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.

3.2.– L'inquadramento sistematico del dato testuale, l'analisi del dibattito parlamentare e le argomentazioni difensive svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri, anche nel corso dell'udienza pubblica, convergono verso l'interpretazione della congiunzione «ovvero» in senso disgiuntivo.

3.2.1.– Il legislatore, nello stabilire i presupposti per considerare la Regione adempiente, conferisce rilievo primario all'accertamento dell'effettivo conseguimento degli obiettivi programmati. La Regione, in alternativa, è considerata adempiente anche quando abbia comunque raggiunto l'equilibrio economico e abbia attuato un percorso virtuoso di graduale riduzione della spesa di personale.

La previsione dell'art. 1, comma 454, della legge n. 205 del 2017 si inquadra in una disciplina ispirata a una logica di favore per le Regioni, che valorizza un percorso credibile di raggiungimento dell'equilibrio economico e di graduale riduzione della spesa del personale sanitario, di là dall'effettivo conseguimento degli obiettivi pianificati, e deve essere interpretata in coerenza con la ratio così individuata.

I significati che possono essere attribuiti al termine «variazione» – siano essi espressivi di mutamenti positivi e negativi – valgono a differenziarlo dal termine «riduzione», che il legislatore adopera nell'enunciato precedente con chiaro riferimento all'esigenza di contenere e ridurre. È proprio l'uso di due vocaboli diversi, nello stesso contesto espressivo, a marcare una differenza semantica.

Non è poi senza significato che alla flessibilità così accordata faccia riscontro la conferma dell'ineludibile necessità di conseguire, nell'anno 2020, tutti gli obiettivi previsti dall'art. 2, commi 71 e 72, della legge n. 191 del 2009.

Il legislatore, per un verso, mitiga il rigore delle originarie previsioni di riduzione della spesa per il personale sanitario e, per altro verso, ribadisce il limite invalicabile del raggiungimento, nel 2020, di tutti gli obiettivi previsti.

3.2.2.– Anche l'esame dei lavori preparatori e del dibattito parlamentare che si è svolto in occasione dell'approvazione 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) conduce a risultati convergenti.

Come traspare dalla nota di lettura n. 198 del dicembre 2017, redatta dal Servizio del Bilancio del Senato in relazione all'Atto Senato 2960-B, l'art. 17, comma 3-bis, del d.l. n. 98 del 2011 conferma l'esigenza di conseguire nell'anno 2020 gli obiettivi previsti dall'art. 2, commi 71 e 72, della legge n. 191 del 2009 e tuttavia «consente uno scostamento, sia pur limitato, dal percorso di graduale riduzione della spesa sanitaria per il personale, con conseguenti impatti nei due esercizi intermedi (2018 e 2019), consentendone l'aumento in misura pari allo 0,1%».

La nota ipotizza che la disposizione in esame determini minori risparmi negli anni intermedi e auspica un chiarimento in merito all'impatto «sui saldi di finanza pubblica», impatto che la relazione tecnica non si premura di approfondire.

È lo stesso ordine del giorno 0/981/25/12, presentato nella XII Commissione permanente (Igiene e sanità) del Senato della Repubblica l'11 dicembre 2018 e modificato il 12 dicembre 2018, a sottolineare come la legge n. 205 del 2017 abbia «cercato di attenuare la rigidità dei limiti fissati riconoscendo in sede di monitoraggio una flessibilità dello 0,1 per cento».

Sulla base di tali premesse, si invita il Governo, che ha accolto l'ordine del giorno così come riformulato, a valutare l'opportunità di rimuovere a regime «il limite imposto nel 2004, ridotto del[1'] 1,4 quale tetto di spesa per il personale sanitario».

Di analogo tenore è l'ordine del giorno 9/01334-AR/171, presentato l'8 dicembre 2018 nella seduta n. 97 della Camera dei deputati e accolto in pari data come raccomandazione.

Anche in questa sede, si riconosce che la variazione dello 0,1 per cento configura una misura di maggiore flessibilità, e non già un vincolo puntuale, idoneo a comprimere ogni spazio di autonomia delle Regioni.

3.2.3.– Del resto la stessa difesa del Presidente del Consiglio dei ministri mostra di attribuire valore disgiuntivo alla parola «ovvero».

Nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri, in termini ancora più perspicui, ha soggiunto che l'art. 17, comma 3-bis, del d.l. n. 98 del 2011 ha già introdotto «comunque un margine di flessibilità in favore delle regioni, nel senso di prevedere una deroga al rispetto del tetto nel periodo dal 2015 al 2019, purché il trend di spesa risulti comunque decrescente in tali anni».

La disposizione censurata introdurrebbe «una ulteriore flessibilità, disponendo che nel suddetto periodo la spesa possa registrare anche una variazione (da intendersi quindi di segno positivo o negativo) dell'ordine dello 0,1%» e si attergerebbe, pertanto, come «una deroga in favore delle regioni rispetto alla normativa previgente», che giustifica anche la scelta di promuovere «una dinamica crescente» di tale spesa, «in misura comunque non superiore allo 0,1% annuo».

A tali circostanziate notazioni, ribadite anche nella discussione in udienza pubblica, la Regione ricorrente non ha contrapposto argomenti persuasivi, che impongano una diversa interpretazione della disposizione impugnata.

4.– La previsione di una variazione dello 0,1 per cento annuo si raccorda, dunque, a una disciplina di riduzione delle spese per il personale sanitario, che già demanda alle Regioni la scelta degli strumenti più appropriati per conseguire l'obiettivo e, con riferimento a una più ampia flessibilità, definisce le condizioni per giudicarle adempienti.

Così intesa, la disposizione impugnata non reca alcun vulnus all'autonomia finanziaria delle Regioni e non invade la sfera di competenza legislativa concorrente attribuita alle Regioni nella materia della tutela della salute.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 454, 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), promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Silvana SCIARRA, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2019.

Sentenza: 19 febbraio 2019, n. 93

Materia: tutela dell'ambiente

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 5 e 117, secondo comma, lett. s) ed m), Cost., in riferimento agli artt. 7-bis, comma 8, e 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale», principio di leale collaborazione, art. 97 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto per il Trentino-Alto Adige)

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 28, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 17 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2018)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 17 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2018)

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 28, comma 5, della l. prov. Trento 17/2017 che ha inserito il comma 01 nell'art. 3 della l. prov. Trento 19/2013, in materia di valutazione di impatto ambientale.

Tale comma dispone che - in attesa dell'esito del ricorso, promosso davanti alla Corte dalla stessa Provincia contro l'art. 22 del d.lgs. 104/2017 di attuazione della dir. 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA)- i rinvii agli Allegati III e IV alla parte seconda del d.lgs. 152/2006 c.d. cod. ambiente, contenuti nello stesso art. 3 della l. prov. 19/2013, devono intendersi riferiti al testo degli Allegati precedente la modifica operata dal citato d.lgs. n. 104 del 2017.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione sarebbe in contrasto, innanzitutto, con l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. dato che la disciplina della VIA - e in particolar modo il riparto di competenze tra Stato e Regioni e Province autonome, cui si riferiscono i suddetti Allegati - rientrerebbe, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Con la conseguenza che le Regioni e le Province autonome possono esercitare la loro competenza legislativa entro gli ambiti precisi e limitati delineati dall'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente.

Inoltre, nel caso di specie, trattandosi della disciplina del procedimento amministrativo, la norma impugnata - in quanto volta a impedire l'applicazione sul territorio provinciale dell'art. 27-bis cod. ambiente, che prevede il provvedimento autorizzatorio unico regionale - sarebbe lesiva anche della competenza legislativa esclusiva dello stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., in materia di "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Infine, sarebbero violati anche l'art. 5 Cost. e l'art. 97 del d.P.R. 670/1972 (Statuto per il Trentino-Alto Adige): la norma impugnata, infatti, avrebbe portata di «reazione» alle norme statali e sarebbe dunque volta a sottrarre la risoluzione dei conflitti legislativi alle procedure costituzionalmente previste, eludendo inoltre il giudizio di costituzionalità azionato dalla stessa Provincia.

Con riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., la Corte ribadisce quanto affermato da ultimo nella sent. n. 198 del 2018, secondo cui la materia su cui insiste il d.lgs. n. 104/2017 deve essere ricondotta, in via prevalente, alla competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, poiché la normativa in tema di VIA rappresenta, «anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale».

Trattandosi di competenza legislativa di una Provincia autonoma, il legislatore statale, sulla base della competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. "*tutela dell'ambiente*", può dettare una disciplina condizionante le potestà legislative delle Regioni ad autonomia differenziata e delle Province autonome, dato che tutti gli statuti speciali «annoverano, tra i limiti alle competenze statutariamente previste, le norme statali di riforma economico-sociale e gli obblighi internazionali».

A tal proposito nella sent. 198 del 2018 il giudice delle leggi ha affermato che l'att. 5 (che ha introdotto l'art. 7-bis cod. ambiente) e gli artt. 22 e 26 del d.lgs. n. 104/2017 costituiscono il "cuore" della riforma e in quanto tali sono qualificate come norme fondamentali di riforma economico sociale.

Tali disposizioni, infatti, in attuazione degli obiettivi di semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di VIA determinano un tendenziale allineamento dei diversi modelli procedimentali, assegnando allo Stato l'apprezzamento dell'impatto sulla tutela dell'ambiente dei progetti reputati più significativi e, così, evitando la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizzava il previgente sistema.

Ciò premesso, la Corte con riferimento al caso di specie precisa che il presupposto invocato dal ricorrente per cui trattandosi di materia relativa alla tutela dell'ambiente, appartenente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, la potestà legislativa per le Regioni e le Province autonome sarebbe circoscritta risulta erroneo.

Tale conseguenza discende, invece, ad avviso del giudice delle leggi dalla qualificazione dell'art. 7 bis, comma 8, come norma di riforma economico-sociale.

La disciplina recata dal cod. ambiente e, per quel che in questa sede maggiormente rileva, il suo art. 7-bis sono pur sempre stati adottati dallo Stato sulla base del titolo di competenza esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», sicché l'esercizio della funzione legislativa da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome può in ipotesi rivelarsi anche in diretto e frontale contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in tutti quei casi in cui la disciplina regionale o provinciale realizzi una vera e propria invasione della competenza statale, dettando una normativa che, prima ancora che lesiva dei parametri statuari dettanti il limite delle norme di riforma economico-sociale, pretenda di sostituirsi a quella posta dallo Stato.

Ciò è peraltro, ad avviso della Corte, quanto accaduto nel caso di specie.

La Provincia autonoma di Trento ha ampiamente sostenuto che la disposizione impugnata avrebbe natura interpretativa e sarebbe funzionale a stabilire che il rinvio agli Allegati III e IV alla parte seconda del cod. ambiente, di cui all'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013, deve intendersi quale rinvio recettizio e non quale rinvio mobile.

L'intervento legislativo sarebbe stato necessario al fine di confermare la vigenza della precedente legislazione provinciale in materia di VIA e di evitare che il richiamato art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013 potesse intendersi quale meccanismo di «automatico recepimento» delle modifiche apportate ai richiamati Allegati.

Così inquadrato, l'art. 28, comma 5, della legge prov. n. 17 del 2017 si sottrarrebbe alle censure di illegittimità costituzionale.

L'inapplicabilità nell'ordinamento provinciale del d.lgs. n. 104 del 2017 non sarebbe determinata, infatti, da detta disposizione, ma dal peculiare meccanismo di adeguamento previsto dalla norma di attuazione statutaria di cui all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti

legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), in base al quale deve ritenersi «normale e fisiologica» un'attività di recezione non automatica della legislazione statale condizionante quella provinciale.

La Corte ritiene però la tesi difensiva non accoglibile.

La disposizione di attuazione statutaria prevede che, in caso di adozione da parte dello Stato di principi e norme costituenti limiti, ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, alla potestà legislativa regionale e provinciale, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome hanno sei mesi di tempo (o il più ampio termine espressamente stabilito) per adeguarsi. In pendenza di tale termine, sono applicabili le disposizioni regionali o provinciali preesistenti, con il conseguente insorgere in capo alla provincia, all'entrata in vigore delle disposizioni statali, di un obbligo di adeguamento della propria legislazione ai nuovi principi introdotti nell'ordinamento nazionale (sent. n. 172 del 1994). Le disposizioni regionali o provinciali non adeguate possono poi essere impugnate dal Governo dinanzi alla Corte, nei novanta giorni successivi alla decorrenza del termine. La loro mancata impugnazione, peraltro, non impedisce la proponibilità di questioni di legittimità costituzionale in via incidentale.

L'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 delinea dunque un sistema peculiare, che determina la «incostituzionalità sopravvenuta» (sent. n. 147/1999, n. 380/1997 e n. 80/1996) delle norme regionali o provinciali che non siano state adeguate alla normativa statale una volta decorso il termine (il cui spirare, peraltro, ovviamente non impedisce alla Regione e alle Province di esercitare la funzione legislativa, adeguandosi alla normativa statale).

Tale sistema opera nel caso in cui la legislazione regionale o provinciale vigente al momento dell'entrata in vigore della normativa statale, che ne costituisce il limite, si trova in contrasto con quest'ultima, con il conseguente obbligo per il legislatore regionale o provinciale di adeguare la propria normativa a quella sopravvenuta statale.

In altri termini, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome godono, nel caso in cui la normativa preesistente non risulti già conforme, di un termine di sei mesi (o altro più ampio) per adempiere all'obbligo di adeguare la propria legislazione alla normativa statale sopravvenuta.

Quando la normativa regionale o provinciale non necessita di adeguamento, non è possibile, neppure nell'arco del termine «di tolleranza» (sent. n. 147/1999) di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, adottare norme che, modificando la preesistente normativa già conforme a quella statale sopravvenuta, si pongano illegittimamente in contrasto con quest'ultima.

L'art. 3 della legge prov. 19/2013 - disposizione in cui la quale la norma impugnata ha inserito un comma 01 - nell'indicare quali progetti sono sottoposti al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA e quali al procedimento di VIA fa espresso rinvio agli Allegati III e IV alla parte seconda del cod. ambiente. Sotto questo profilo, l'effetto di incorporazione della norma richiamata nella norma richiamante (cosiddetto rinvio fisso) in tanto può aversi in quanto esso sia espressamente voluto dal legislatore o sia desumibile da elementi univoci e concludenti (sent. n. 258 del 2014 e n. 80 del 2013).

Nel caso di specie, la formulazione originaria della disposizione provinciale non presenta alcun elemento che qualifichi il richiamo agli Allegati del cod. ambiente quale rinvio recettizio e non, invece, quale rinvio mobile.

Conseguentemente, dopo la modifica degli Allegati da parte del d.lgs. 104/2017, nell'ordinamento trentino non era necessario provvedere all'adeguamento della legislazione provinciale, poiché quest'ultima, in virtù del carattere mobile del rinvio di cui all'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013, era già conforme alla sopravvenuta normativa statale.

Secondo la difesa, il legislatore trentino, adottando la disposizione impugnata, avrebbe voluto espressamente qualificare come fisso il rinvio in esame, in modo da escludere l'automatica conformazione della normativa provinciale a quella statale sopravvenuta.

A tal proposito però, ad avviso della Corte, il legislatore provinciale adottando la disposizione impugnata non si è limitato a "interpretare" una previgente disposizione, ma ha inteso eludere il meccanismo di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266/1992.

Infatti il legislatore provinciale non solo ha rinviato l'adeguamento dell'ordinamento provinciale alla normativa statale sopravvenuta a un dies incerto nel quando, ma ha anche adottato una disposizione che, con l'intervento sull'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013, ha fatto sì che quest'ultimo, già conforme alla sopravvenuta normativa statale, diventasse contrastante con le modifiche apportate al cod. ambiente (in specie, agli Allegati III e IV alla sua parte seconda) ad opera del d.lgs. n. 104/2017.

Così facendo, ha finito per invadere direttamente la potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.: affermando espressamente che i rinvii di cui all'art. 3 della legge prov. n. 19/2013 dovevano intendersi riferiti al testo degli Allegati vigente il 20 luglio 2017, la disposizione impugnata non ha fatto altro che stabilire che la disciplina provinciale in tema di VIA si applicasse anche a progetti che, all'indomani della riforma operata con il d.lgs. n. 104/2017, non erano più di competenza della Provincia autonoma ma dello Stato. In tal modo, il legislatore trentino ha stabilito unilateralmente quali progetti sono da sottoporre a VIA e a verifica di assoggettabilità a VIA, quando invece rientra nella competenza esclusiva statale nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" l'individuazione, in tale ambito, dei criteri di riparto delle competenze tra Stato, Regioni e Province autonome.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5, della legge prov. 17/2017 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La declaratoria d'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata determina l'assorbimento delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale e, con esse, delle relative eccezioni d'inammissibilità proposte dalla Provincia autonoma di Trento.

Ambiente - Norme sulla valutazione d'impatto ambientale - Previsione che, in attesa dell'esito del giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Provincia di Trento nei confronti dell'art. 22 del d.lgs. n. 104 del 2017 [R.R. 68/2017], i rinvii agli allegati III e IV alla parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006 s'intendono riferiti al testo vigente il 20 luglio 2017. - Legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 17 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2018), art. 28, comma 5. - (T-190093) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.17 del 24-4-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 17 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 26 febbraio-2 marzo 2018, depositato in cancelleria il 2 marzo 2018, iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nella udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 28, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 17 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2018).

La disposizione censurata inserisce un comma 01 all'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Trento 17 settembre 2013, n. 19, recante «Disciplina provinciale della valutazione dell'impatto ambientale. Modificazioni della legislazione in materia di ambiente e territorio e della legge provinciale 15 maggio 2013, n. 9 (Ulteriori interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie)», il quale dispone che – in attesa dell'esito del ricorso, promosso davanti a questa Corte dalla stessa Provincia autonoma di Trento e iscritto al n. 68 del registro ricorsi 2017, avverso l'art. 22 del 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) – i rinvii agli Allegati III e IV alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (d'ora in poi, anche: cod. ambiente), contenuti nel medesimo art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013, devono intendersi riferiti al testo degli Allegati precedente la modifica operata dal citato d.lgs. n. 104 del 2017.

Il Presidente del Consiglio dei ministri reputa tale disposizione in contrasto, innanzitutto, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione: poiché la disciplina della valutazione d'impatto ambientale (VIA) – e in particolar modo il riparto di competenze tra Stato e Regioni e Province autonome, cui si riferiscono i suddetti Allegati – rientrerebbe, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, le Regioni e le Province autonome possono esercitare la loro competenza legislativa entro gli ambiti precisi e limitati delineati dall'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente.

Vertendosi in ambito di disciplina del procedimento amministrativo, lo Stato vanterebbe anche un ulteriore titolo di intervento esclusivo, rappresentato dalla competenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., a dettare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La norma impugnata sarebbe lesiva di tale parametro costituzionale, in particolare, perché sarebbe volta a impedire l'applicazione sul territorio provinciale dell'art. 27-bis cod. ambiente, che prevede il provvedimento autorizzatorio unico regionale.

Il ricorrente, infine, reputa violati anche l'art. 5 Cost. e l'art. 97 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto per il Trentino-Alto Adige). La norma impugnata, infatti, avrebbe portata di «reazione» alle norme statali e in tal modo vorrebbe sottrarre la risoluzione dei conflitti legislativi alle procedure costituzionalmente previste, eludendo inoltre il giudizio di costituzionalità azionato dalla stessa Provincia.

2.– Seguendo l'ordine delle questioni di legittimità costituzionale proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri, va innanzitutto scrutinata quella in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

3.– Deve essere preliminarmente disattesa l'eccezione d'inammissibilità della Provincia autonoma di Trento, per avere il ricorrente evocato a parametro la competenza esclusiva statale nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", in luogo dei conferenti parametri statutari.

3.1.– Questa Corte, successivamente alla proposizione dell'odierno ricorso, con la sentenza n. 198 del 2018, ha affermato che la materia su cui insiste il d.lgs. n. 104 del 2017 deve essere ricondotta, in via prevalente, alla competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, poiché la normativa in tema di VIA rappresenta, «anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale».

Ha altresì precisato che, «sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali», il legislatore statale può dettare una disciplina condizionante le potestà legislative delle Regioni ad autonomia differenziata e delle Province autonome, poiché tutti gli statuti speciali «annoverano, tra i limiti alle competenze statutariamente previste, le norme statali di riforma economico-sociale e gli obblighi internazionali».

Ciò premesso, ha osservato che l’art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017, il quale ha introdotto il richiamato art. 7-bis cod. ambiente, e gli artt. 22 e 26 del medesimo d.lgs. n. 104 del 2017 sono il «cuore» della riforma, poiché sono le disposizioni «che – in attuazione degli obiettivi di “semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale” e di “rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale” – determinano un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedimentali, assegnando allo Stato l’apprezzamento dell’impatto sulla tutela dell’ambiente dei progetti reputati più significativi e, così, evitando la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizzava il previgente sistema».

L’unitarietà e l’allocazione in capo allo Stato delle procedure relative a progetti di maggior impatto ambientale ha risposto, pertanto, «ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all’incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale». È proprio in ragione del loro essere «nucleo essenziale della riforma» che, poi, tali disposizioni sono state qualificate come norme fondamentali di riforma economico-sociale.

3.2.– L’odierno ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri si fonda sull’assunto che, a seguito dell’adozione del d.lgs. n. 104 del 2017, l’art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente circo-scrive, entro ambiti precisi e limitati, la possibilità che le Regioni e le Province autonome esercitino la propria potestà legislativa in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA: ciò perché il parametro interposto è ascrivibile alla competenza esclusiva statale nella materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”.

Si tratta di un presupposto interpretativo che, alla luce di quanto affermato nella richiamata sentenza n. 198 del 2018, è parzialmente erroneo. Come si è visto, il citato art. 7-bis, comma 8, al pari della restante disciplina del cod. ambiente in materia di VIA, è sì da ricondurre alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale, ma la sua capacità di condizionare l’esercizio delle competenze legislative delle Regioni a statuto speciale deriva dalla sua qualificazione di norma di riforma economico-sociale.

Tale parziale erroneità del presupposto da cui muove il Presidente del Consiglio dei ministri, tuttavia, non vale a rendere inammissibile il ricorso, peraltro antecedente alla sentenza n. 198 del 2018. La disciplina recata dal cod. ambiente e, per quel che in questa sede maggiormente rileva, il suo art. 7-bis sono pur sempre stati adottati dallo Stato sulla base del titolo di competenza esclusiva nella materia «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», sicché l’esercizio della funzione legislativa da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome può in ipotesi rivelarsi anche in diretto e frontale contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in tutti quei casi in cui la disciplina regionale o provinciale realizzi una vera e propria invasione della competenza statale, dettando una normativa che, prima ancora che lesiva dei parametri statuari dettanti il limite delle norme di riforma economico-sociale, pretenda di sostituirsi a quella posta dallo Stato.

Ciò, come ora si vedrà, è peraltro quanto accaduto nel caso di specie.

4.– La Provincia autonoma di Trento ha ampiamente sostenuto, tanto nell’atto di costituzione quanto nelle successive memorie, che la disposizione impugnata avrebbe natura interpretativa e sarebbe funzionale a stabilire che il rinvio agli Allegati III e IV alla parte seconda del cod. ambiente, di cui all’art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013, deve intendersi quale rinvio recettizio e

non quale rinvio mobile. L'intervento legislativo sarebbe stato necessario al fine di confermare la vigenza della precedente legislazione provinciale in materia di VIA e di evitare che il richiamato art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013 potesse intendersi quale meccanismo di «automatico recepimento» delle modifiche apportate ai richiamati Allegati.

Così inquadrato, l'art. 28, comma 5, della legge prov. n. 17 del 2017 si sottrarrebbe alle censure di illegittimità costituzionale.

L'inapplicabilità nell'ordinamento provinciale del d.lgs. n. 104 del 2017 non sarebbe determinata, infatti, da detta disposizione, ma dal peculiare meccanismo di adeguamento previsto dalla norma di attuazione statutaria di cui all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), in base al quale deve ritenersi «normale e fisiologica» un'attività di recezione non automatica della legislazione statale condizionante quella provinciale.

La tesi difensiva non può essere accolta.

4.1.– L'evocata disposizione di attuazione statutaria prevede che, in caso di adozione da parte dello Stato di principi e norme costituenti limiti, ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, alla potestà legislativa regionale e provinciale, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome hanno sei mesi di tempo (o il più ampio termine espressamente stabilito) per adeguarsi; pendente tale termine semestrale, restano applicabili le disposizioni regionali o provinciali preesistenti.

Come questa Corte ha già rilevato, «questo sistema comporta, non già l'immediata applicabilità delle ricordate norme statali nel territorio della Regione e delle Province, ma l'insorgere in capo a queste ultime, all'entrata in vigore di quelle disposizioni statali, di un obbligo di adeguamento della propria legislazione ai nuovi principi introdotti nell'ordinamento nazionale» (sentenza n. 172 del 1994).

Le disposizioni regionali o provinciali non adeguate possono essere impugnate dal Governo dinanzi a questa Corte, nei novanta giorni successivi alla decorrenza del termine.

La loro mancata impugnazione, peraltro, non impedisce la proponibilità di questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, poiché, per quanto la norma di attuazione statutaria intenda ulteriormente valorizzare l'autonomia speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome, essa non attribuisce alcuna forza peculiare alla legge regionale o provinciale non impugnata in via principale (sentenze n. 147 del 1999 e n. 80 del 1996; in senso analogo, sentenza n. 380 del 1997).

4.1.1.– È fuor di dubbio che l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 delinea un sistema peculiare, che determina la «incostituzionalità sopravvenuta» (sentenze n. 147 del 1999, n. 380 del 1997 e n. 80 del 1996) delle norme regionali o provinciali che non siano state adeguate alla normativa statale una volta decorso il termine (il cui spirare, peraltro, ovviamente non impedisce alla Regione e alle Province di esercitare la funzione legislativa, adeguandosi alla normativa statale).

Tale sistema, tuttavia, opera se, e soltanto se, la legislazione regionale o provinciale vigente al momento dell'entrata in vigore della normativa statale, che ne costituisce il limite, si trovi effettivamente in contrasto con quest'ultima. È al ricorrere di questa circostanza che insorge in capo al legislatore regionale o provinciale l'obbligo di adeguare la propria normativa a quella sopravvenuta statale.

Altrimenti detto, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome godono, nel caso in cui la normativa preesistente non risulti già conforme, di un termine di sei mesi (o altro più ampio espressamente stabilito) per adempiere all'obbligo di adeguare la propria legislazione alla normativa statale sopravvenuta.

Quando la normativa regionale o provinciale non necessita di adeguamento, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome non possono, neppure nell'arco del termine «di tolleranza» (sentenza n. 147 del 1999) di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992,

adottare norme che, modificando la preesistente normativa già conforme a quella statale sopravvenuta, si pongano illegittimamente in contrasto con quest'ultima.

4.2.– L'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013 – disposizione entro la quale la norma impugnata ha inserito un comma 01 – nell'indicare quali progetti sono sottoposti al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA e quali al procedimento di VIA fa espresso rinvio agli Allegati III e IV alla parte seconda del cod. ambiente.

Questa Corte ha già riconosciuto che l'effetto di incorporazione della norma richiamata nella norma richiamante (cosiddetto rinvio fisso) in tanto può aversi in quanto esso sia espressamente voluto dal legislatore o sia desumibile da elementi univoci e concludenti (sentenze n. 258 del 2014 e n. 80 del 2013).

Nel caso di specie, la formulazione originaria della disposizione provinciale non presenta alcun elemento – né espresso né tacito – che possa portare a qualificare il richiamo degli Allegati al cod. ambiente quale rinvio recettizio e non, invece, quale rinvio mobile: con la conseguenza che, intervenuta la modifica di detti Allegati ad opera del d.lgs. n. 104 del 2017, nell'ordinamento trentino non era necessario provvedere all'adeguamento della legislazione provinciale, poiché quest'ultima – in virtù del carattere mobile del rinvio di cui all'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013 – era già conforme alla sopravvenuta normativa statale.

4.3.– Secondo la difesa della Provincia autonoma, il legislatore trentino, adottando la disposizione impugnata, avrebbe voluto espressamente qualificare come fisso il rinvio qui in esame, allo scopo di escludere l'automatica conformazione della normativa provinciale a quella statale sopravvenuta.

Ciò anche al fine di rinviare l'obbligo di adeguamento ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 – in pretesa applicazione di un principio affermato con la sentenza n. 496 del 1993 – all'esito della pronuncia di questa Corte sul ricorso avverso il d.lgs. n. 104 del 2017, proposto dalla medesima Provincia (ricorso n. 68 del 2017).

Va rilevato, innanzitutto, che la sentenza n. 496 del 1993 è dalla resistente impropriamente evocata.

Allora questa Corte riconobbe che il termine di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 decorre dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge di conversione del decreto-legge e non già dalla pubblicazione di quest'ultimo, in quanto i provvedimenti ex art. 77 Cost. sono provvisori e perdono efficacia sin dall'inizio in caso di mancata conversione, come espressamente prevede la norma costituzionale.

È la naturale precarietà del decreto-legge, dunque, che impone di ritenere che il termine di cui alla norma di attuazione statutaria cominci a decorrere dal momento dell'avvenuta conversione.

Non può invece certo considerarsi analogamente precario un decreto legislativo sol perché si dubiti della sua legittimità costituzionale e lo si sia ritualmente impugnato.

Deve osservarsi, poi, che, adottando la disposizione impugnata, il legislatore provinciale trentino non si è limitato a "interpretare" una previgente disposizione.

Per un verso, infatti, ha inteso eludere il meccanismo di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, non solo rinviando l'adeguamento dell'ordinamento provinciale alla normativa statale sopravvenuta a un dies incerto nel quando (ancorato com'è alla decisione di questa Corte sul ricorso n. 68 del 2017), ma adottando una disposizione che, con l'intervento sull'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013, ha fatto sì che quest'ultimo, previamente conforme alla sopravvenuta normativa statale, diventasse contrastante con le modifiche apportate al cod. ambiente (in specie, agli Allegati III e IV alla sua parte seconda) ad opera del d.lgs. n. 104 del 2017.

Per un altro verso, e decisamente, ha finito per invadere direttamente la potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.: affermando espressamente che i rinvii di cui all'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013 dovevano intendersi riferiti al testo degli Allegati vigente il 20 luglio 2017, la disposizione impugnata non ha fatto altro che stabilire che la disciplina provinciale in tema di VIA si applicasse anche a progetti che, all'indomani della riforma operata con il d.lgs. n. 104 del 2017, non erano più di competenza della Provincia autonoma ma

dello Stato. In tal modo, il legislatore trentino ha preteso stabilire unilateralmente quali progetti è competente a sottoporre a VIA e a verifica di assoggettabilità a VIA, quando invece – come riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 198 del 2018 – rientra nella competenza esclusiva statale nella materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” l’individuazione, in tale ambito, dei criteri di riparto delle competenze tra Stato, Regioni e Province autonome.

D’altra parte, che la pretesa del legislatore provinciale fosse quella ora delineata emerge con chiarezza dai lavori preparatori della legge prov. n. 17 del 2017. Nella relazione illustrativa della Giunta provinciale, infatti, esplicitamente si afferma che la disposizione impugnata persegue la finalità «di mantenere in capo alla Provincia la competenza in ordine alle tipologie progettuali già attribuite nel regime previgente rispetto al decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104».

Deve essere, pertanto, dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 28, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 17 del 2017, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.– La declaratoria d’illegittimità costituzionale della disposizione impugnata determina l’assorbimento delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale e, con esse, delle relative eccezioni d’inammissibilità proposte dalla Provincia autonoma di Trento.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 28, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 17 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2018).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Franco MODUGNO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2019.

Sentenza: 6 marzo 2019, n. 94

Materia: assistenza sociale; demanio marittimo

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1 e 6, comma 1, lettera a), numero 2), della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018)

Esito:

- infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. Molise 2/2018;

- illegittimità costituzionale parziale dell'art. 6, comma 1, lettera a), numero 2) della l.r. Molise 2/2018;

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 6, comma 1, lettera a), numero 2), della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018), in riferimento, rispettivamente, all'art. 117, terzo comma, e all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

L'art. 1 autorizza, per gli esercizi finanziari 2018-2020, il rifinanziamento delle leggi regionali di spesa relative a diversi settori di intervento, per gli importi indicati nella tabella A.

La norma è impugnata nella parte in cui individua fra tali leggi di spesa, nell'allegata tabella A, la legge della Regione Molise 25 maggio 1990, n. 24 (Provvidenze in favore delle Associazioni di tutela degli invalidi), rifinanziandola limitatamente all'anno 2018 per un importo di euro 50.000,00.

La predetta l.r. Molise 24/1990 disciplina la concessione annuale di contributi, da parte della Giunta regionale, su conforme parere della commissione consiliare competente, alle Sezioni regionali di determinate associazioni di tutela degli invalidi che svolgono sul territorio regionale attività di alto valore sociale, allo scopo di favorire lo svolgimento dei compiti istituzionali.

È previsto altresì che con deliberazione del Consiglio regionale possa essere decisa l'ammissione di altri organismi associativi riconosciuti con decreto del Presidente della Repubblica, che presentino i necessari requisiti e finalità sociali.

Il ricorrente deduce la riconducibilità della suddetta spesa all'ambito sanitario in virtù dell'imputazione dell'intervento al settore della "Direzione generale per la salute", presente nella tabella A.

La norma è quindi contestata perché introdurrebbe un livello ulteriore di assistenza - non essenziale, non previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, recante definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza - che la Regione Molise non potrebbe assicurare in quanto sottoposta ai vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Ne conseguirebbe la violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica in campo sanitario, posti dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010).

Il giudice delle leggi sottolinea come la giurisprudenza costituzionale abbia ripetutamente affermato che la disciplina dei piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della l. 191/2009, per cui sono vincolanti, per le regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti.

Tali accordi assicurano la partecipazione delle Regioni alla definizione dei percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario e al contempo escludono che la Regione possa adottare unilateralmente misure con essi incompatibili.

Qualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi, l'art. 120, secondo comma, Cost. consente l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, per assicurare sia l'unità economica della Repubblica, sia i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute.

A tal fine il Governo può nominare un Commissario ad acta, le cui funzioni, definite nel mandato conferitogli e specificate dai programmi operativi, devono restare al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Benché la giurisprudenza costituzionale presenti un'ampia gamma di leggi regionali dichiarate illegittime per contrasto con i succitati parametri costituzionali, a causa dell'interferenza, anche solo potenziale, con il piano di rientro dal disavanzo sanitario e con i poteri del commissario, *essa presenta anche casi nei quali questa interferenza è stata ritenuta insussistente e si è esclusa quindi l'illegittimità costituzionale della norma regionale censurata.*

Ciò è accaduto quando è stata rinvenuta nella disposizione impugnata una finalità diversa da quella della tutela della salute. Così, ad esempio, è stata ritenuta non fondata la questione relativa a una norma regionale che allargava “la platea dei beneficiari dell'esenzione dal pagamento del ticket sanitario, includendo i minori affidati dall'autorità giudiziaria a famiglie ospitanti e i minori in adozione, per i primi due anni di presa in carico”, sull'assunto della natura socio-assistenziale della disposizione (sentenza n. 172 del 2018).

Sulla scorta di questa giurisprudenza la Corte conclude che la questione promossa nel giudizio in oggetto non è fondata.

La finalità della norma censurata impugnata è quella di erogare un contributo economico - peraltro per un solo anno e per importi modesti - ad associazioni di invalidi che perseguono le finalità sociali individuate nei loro atti costitutivi; finalità che non attengono all'assistenza sanitaria.

L'ambito applicativo della norma regionale esula dunque da quello oggetto di garanzia dei livelli essenziali di assistenza.

La seconda questione sollevata ha ad oggetto l'art. 6, comma 1, lettera a), numero 2), della l.r. Molise 2/2018.

La norma ha introdotto la lettera o-bis) all'art. 4, comma 1, della legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale) aggiungendo alle funzioni spettanti alla Regione in materia di demanio marittimo anche quella di esprimere “parere regionale preventivo da richiedersi nei procedimenti di rilascio di concessioni demaniali marittime ex articolo 36 del Codice della Navigazione, variazioni al contenuto delle stesse ex articolo 24 del Regolamento al Codice della Navigazione rilasciati dai Comuni e consegne ex articolo 34 del Codice della Navigazione”.

Lo Stato non impugna per intero la disposizione ma solo la parte della stessa in cui è prescritto un parere preventivo regionale anche nei procedimenti relativi alle consegne di cui all'art. 34 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, recante il Codice della navigazione.

Il ricorrente deduce che l'istituto della consegna costituisce manifestazione del potere di disposizione e godimento naturalmente spettante allo Stato proprietario dei propri beni. In altri termini, si assume che la norma impugnata arrechi un vulnus alle prerogative dominicali statali sui

beni che fanno parte del demanio marittimo, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva statale la materia dell'ordinamento civile.

Preliminarmente, la Corte illustra il quadro normativo di riferimento.

L'art. 34 del Codice della navigazione prevede che con provvedimento del Ministro per le comunicazioni su richiesta dell'amministrazione statale, regionale o dell'ente locale competente, determinate parti del demanio marittimo possono essere destinate ad altri usi pubblici, cessati i quali riprendono la loro destinazione normale.

L'art. 36, primo comma, del d.p.r. 15 febbraio 1952, n. 328, con cui è stato approvato il regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione, stabilisce a sua volta che la destinazione temporanea ad altri usi pubblici nell'interesse di altre amministrazioni dello Stato di determinate parti del demanio marittimo è autorizzata dal ministro per la marina mercantile e consta da processo verbale di consegna redatto dal capo del compartimento.

Essa, salvo per i porti affidati ad enti portuali, non importa corresponsione di canone. Il terzo comma del medesimo art. 36 stabilisce, infine, che l'eventuale utilizzazione da parte di terzi di beni demaniali compresi nelle zone consegnate ad altre amministrazioni è disciplinata a norma dell'articolo 36 del codice dall'autorità marittima mercantile, sentita l'amministrazione consegnataria.

Ciò premesso, la Consulta sottolinea che la disciplina del procedimento di consegna costituisce espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella regolazione degli aspetti dominicali del demanio marittimo, afferenti la materia dell'ordinamento civile, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, in ultimo con la sentenza n. 22 del 2013.

Ne deriva l'illegittimità costituzionale parziale della norma regionale impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Disposizioni varie in materia di bilancio e contabilità pubblica (rifiinanziamento della legge della Regione Molise n. 24 del 1990 e concessione di contributi ad associazioni di invalidi ivi contemplate) e di demanio marittimo (disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale; previsione di un parere regionale preventivo da richiedersi nei procedimenti di consegne ex art. 34 del codice della navigazione). - Legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018), artt. 1 e 6, comma 1, lettera a), numero 2). - (T-190094) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.17 del 24-4-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 6, comma 1, lettera a), numero 2), della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 30 marzo-4 aprile 2018, depositato in cancelleria il 3 aprile 2018, iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nella udienza pubblica del 5 marzo 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Antonio Galasso per la Regione Molise.

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 6, comma 1, lettera a), numero 2), della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018), in riferimento, rispettivamente, all’art. 117, terzo comma, e all’art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

2.– L’art. 1 è impugnato nella parte in cui, disponendo il rifinanziamento, per gli esercizi finanziari 2018-2020, di alcune «leggi regionali di spesa relative a diversi settori di intervento», individua, tra queste, nell’allegata Tabella A (cui fa rinvio lo stesso art. 1), la legge della Regione Molise 25 maggio 1990, n. 24 (Provvidenze in favore delle Associazioni di tutela degli invalidi) e la rifinanzia limitatamente all’anno 2018 e per un importo di €50.000,00.

La legge reg. Molise n. 24 del 1990 disciplina la concessione annuale di contributi, da parte della Giunta regionale, su conforme parere della commissione consiliare competente, «alle Sezioni regionali delle seguenti Associazioni che svolgono sul territorio regionale attività di alto valore sociale, allo scopo di favorire lo svolgimento dei compiti istituzionali, escluse le Associazioni combattentistiche e d’Arma: - Associazione nazionale mutilati ed invalidi del lavoro (A.N.M.I.L.), riconosciuta con decreto del Presidente della Repubblica del 31 marzo 1979; - Unione italiana ciechi (U.I.C.), riconosciuta con decreto del Presidente della Repubblica del 23 dicembre 1978; - Ente nazionale sordomuti (E.N.S.), riconosciuto con decreto del Presidente della Repubblica del 31 marzo 1979; - Associazione nazionale Mutilati ed Invalidi civili, riconosciuta con decreto del Presidente della Repubblica del 23 dicembre 1978» (art. 1, primo comma).

È previsto, altresì, che con deliberazione del Consiglio regionale possa essere decisa «l’ammissione di altri Organismi associativi riconosciuti con decreto del Presidente della Repubblica, che presentino i necessari requisiti e finalità sociali» (art. 1, secondo comma).

Il ricorrente deduce la riconducibilità della detta spesa all’ambito sanitario in virtù dell’imputazione dell’intervento al settore della «Direzione generale per la salute», presente nella Tabella A allegata alla legge reg. Molise n. 2 del 2018.

L’art. 1 della stessa legge reg. Molise n. 2 del 2018 è quindi impugnato perché introdurrebbe «un livello ulteriore di assistenza, non essenziale», non previsto 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), che la Regione Molise non potrebbe assicurare in quanto sottoposta ai vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Di conseguenza, anche alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, la norma contestata violerebbe l’art. 117, terzo comma, Cost. (in relazione sia al coordinamento della finanza pubblica sia alla tutela della salute), in quanto – prevedendo la concessione di contributi a favore di associazioni di mutilati e invalidi – non rispetterebbe i vincoli imposti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario e pregiudicherebbe il conseguimento degli obiettivi di risparmio ivi previsti, con conseguente violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica in campo sanitario, posti 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)».

La difesa regionale non contesta l’esistenza dei vincoli derivanti dal piano di rientro ma sottolinea come il rifinanziamento della legge reg. Molise n. 24 del 1990 non riguardi livelli di assistenza, né la spesa sanitaria in generale.

Peraltro, il finanziamento in parola non graverebbe sul fondo sanitario regionale ma su altre risorse del bilancio della Regione.

Il contributo finanziario in oggetto non interferirebbe quindi con le previsioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario cui è sottoposta la Regione Molise e sarebbe estraneo al programma operativo sanitario e ai livelli essenziali di assistenza ivi contenuti e finanziati.

2.1.– Questa Corte ha ripetutamente affermato che la disciplina dei piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica. In particolare, costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, con la conseguenza che sono vincolanti, per le regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti.

Infatti «tali accordi assicurano, da un lato, la partecipazione delle Regioni alla definizione dei percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario e, dall'altro, escludono che la Regione possa poi adottare unilateralmente misure – amministrative o normative – con essi incompatibili (sentenza n. 51 del 2013).

Qualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, l'art. 120, secondo comma, Cost. consente l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, al fine di assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.).

A tal fine il Governo può nominare un Commissario ad acta, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 266 del 2016).

Sono state così ritenute illegittime le leggi approvate da regioni sottoposte ai vincoli suddetti, che interferivano con i compiti del Commissario ad acta, anche quando questa interferenza era «meramente potenziale» (tra le più recenti, sentenze n. 247, n. 199 e n. 117 del 2018, n. 190, n. 106 e n. 14 del 2017).

Sulla base di siffatta ricostruzione la Corte ha dichiarato illegittime leggi regionali che, tra l'altro: prevedevano forme di assistenza a persone affette da disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo (sentenza n. 247 del 2018); assicuravano forme di assistenza a persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e con disturbi dello spettro autistico (sentenza n. 199 del 2018); erano finalizzate a incrementare i livelli essenziali di assistenza (sentenza n. 117 del 2018); istituivano il Servizio delle professioni sanitarie e quello sociale professionale presso tutte le aziende sanitarie e ospedaliere (sentenza n. 190 del 2017); individuavano le attività odontoiatriche non soggette ad autorizzazione sanitaria o a segnalazione certificata di inizio attività (sentenza n. 106 del 2017); consentivano la proroga del personale precario del Sistema sanitario regionale (sentenza n. 14 del 2017); prevedevano misure di contenimento della spesa sanitaria ma «in modo del tutto disarmonico rispetto alle scelte commissariali» (sentenza n. 266 del 2016); semplificavano le procedure di cessione dell'autorizzazione e dell'accreditamento delle strutture sanitarie e sociosanitarie (sentenza n. 227 del 2015); istituivano fondi straordinari (sentenza n. 141 del 2014); disponevano 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 (sentenza n. 104 del 2013).

Benché dunque la giurisprudenza costituzionale offra un'ampia e variegata gamma di leggi regionali dichiarate illegittime per contrasto con gli anzidetti parametri costituzionali, a causa dell'interferenza, anche solo potenziale, con il piano di rientro dal disavanzo sanitario e con i poteri del commissario, essa presenta anche casi nei quali questa interferenza è stata ritenuta insussistente e si è esclusa, di riflesso, l'illegittimità costituzionale della norma regionale censurata.

Ciò è accaduto quando è stata rinvenuta nella disposizione impugnata una finalità diversa da quella della tutela della salute. Così, ad esempio, è stata ritenuta non fondata la questione relativa a una norma regionale che allargava «la platea dei beneficiari dell'esenzione dal pagamento del ticket sanitario, includendo i minori affidati dall'autorità giudiziaria a famiglie ospitanti e i minori in adozione, per i primi due anni di presa in carico», sull'assunto della natura socio-assistenziale della disposizione (sentenza n. 172 del 2018).

2.2.– Sulla scorta di questa giurisprudenza si deve concludere che la questione promossa nell'odierno giudizio non è fondata. È evidente, infatti, che la finalità della norma impugnata è quella di erogare un contributo economico – peraltro per un solo anno e per importi modesti – ad associazioni di invalidi che perseguono le finalità sociali individuate nei loro atti costitutivi, certamente non di assistenza sanitaria.

L'ambito applicativo della disposizione oggetto dell'impugnativa statale esula, pertanto, da quello oggetto di garanzia dei livelli essenziali di assistenza.

Va precisato che non risulta decisiva, ai fini della riconducibilità della spesa all'ambito sanitario, l'imputazione dell'intervento al settore della «Direzione generale per la salute», presente nella Tabella A allegata alla legge reg. Molise n. 2 del 2018.

Siffatta indicazione di un determinato settore organizzativo dell'amministrazione competente, se può costituire un indizio da apprezzare in caso di incertezza, ai fini della valutazione più complessiva sulla finalità di una determinata voce di spesa e di conseguenza sulla sua attinenza a una certa materia, non può essere considerata risolutiva quando, come nel caso di specie, non vi siano dubbi sull'estraneità dell'intervento alla materia sanitaria.

Non è casuale del resto che un'identica imputazione, quanto a settore organizzativo di intervento, sia disposta anche per voci di spesa previste in altre leggi della stessa Regione, anch'esse oggetto di rifinanziamento da parte della normativa in esame, e non impugunate dal ricorrente.

Si deve pertanto concludere dichiarando che non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 2 del 2018 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

3.– La seconda questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri ha ad oggetto l'art. 6 della legge reg. Molise n. 2 del 2018.

In particolare, è impugnato l'art. 6, comma 1, lettera a), numero 2), il quale – introducendo la lettera o-bis) all'art. 4, comma 1, della legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale) – ha aggiunto alle funzioni spettanti alla Regione in materia di demanio marittimo anche quella di esprimere «parere regionale preventivo da richiedersi nei procedimenti di rilascio di concessioni demaniali marittime ex articolo 36 del Codice della Navigazione, variazioni al contenuto delle stesse ex articolo 24 del Regolamento al Codice della Navigazione rilasciati dai Comuni e consegne ex articolo 34 del Codice della Navigazione».

Dal ricorso si deduce che il Presidente del Consiglio dei ministri non impugna per intero la disposizione ma solo la parte di essa in cui è prescritto un parere regionale «anche nei procedimenti di cui all'art. 34 cod. nav.», sull'assunto che la norma impugnata intervenga «su funzioni proprie esclusive dello Stato arrecando un vulnus alle prerogative dominicali di questo sui beni che fanno parte del demanio marittimo», con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza legislativa statale la materia «ordinamento civile».

La resistente si difende chiedendo che l'eventuale pronuncia di incostituzionalità riguardi solo la parte della lettera o-bis) in cui è previsto il parere regionale preventivo nei procedimenti di consegna ex art. 34 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, recante «Codice della navigazione».

3.1.– Preliminarmente, occorre definire l’ambito applicativo della norma impugnata, che va circoscritto alla previsione di un «parere regionale preventivo da richiedersi nei procedimenti relativi alle consegne ex articolo 34 del Codice della Navigazione».

Il citato art. 34 cod. nav. prevede che «[c]on provvedimento del Ministro per le comunicazioni su richiesta dell’amministrazione statale, regionale o dell’ente locale competente, determinate parti del demanio marittimo possono essere destinate ad altri usi pubblici, cessati i quali riprendono la loro destinazione normale».

Esso disciplina dunque l’istituto della consegna in uso gratuito, per la cui applicazione devono ricorrere tre requisiti:

- 1) l’esistenza di una parte di demanio marittimo e quindi l’assolvimento di funzioni di pubblica utilità da parte di un’amministrazione statale, regionale o dell’ente locale;
- 2) la temporaneità della destinazione e quindi dell’utilizzo;
- 3) la destinazione ad altro uso pubblico e quindi l’assenza di uno scopo lucrativo.

L’art. 36, primo comma, del d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, recante «Approvazione del regolamento per l’esecuzione del codice della navigazione (Navigazione marittima)», stabilisce a sua volta che «la destinazione temporanea ad altri usi pubblici nell’interesse di altre amministrazioni dello Stato di determinate parti del demanio marittimo, di cui all’art. 34 del codice, è autorizzata dal ministro per la marina mercantile e consta da processo verbale di consegna redatto dal capo del compartimento.

Essa, salvo per i porti di cui all’art. 19 del codice, non importa corresponsione di canone». Il terzo comma del medesimo art. 36 stabilisce, infine, che «l’eventuale utilizzazione da parte di terzi di beni demaniali compresi nelle zone consegnate ad altre amministrazioni in dipendenza del presente articolo, è disciplinata a norma dell’articolo 36 del codice dall’autorità marittima mercantile, sentita l’amministrazione consegnataria.

L’autorità marittima mercantile in ogni caso esercita sui beni stessi i poteri di polizia ai sensi dell’articolo 30 del codice».

La descritta disciplina del procedimento di consegna costituisce espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella regolazione degli aspetti dominicali del demanio marittimo, in quanto rientranti nella materia dell’«ordinamento civile», come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale (tra le più recenti, sentenze n. 22 del 2013, n. 370, n. 102 e n. 94 del 2008, n. 427 e n. 286 del 2004, n. 150 del 2003 e n. 343 del 1995). Ne consegue che la norma regionale impugnata, nella parte in cui introduce nel procedimento di consegna ex art. 34 cod. nav. un parere preventivo della Regione – che, tra l’altro, potrebbe coincidere con l’amministrazione richiedente la consegna –, invade l’ambito riservato al legislatore statale nella definizione degli aspetti dominicali del regime dei beni del demanio marittimo.

È dunque fondata, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 1, lettera a), numero 2), della legge reg. Molise n. 2 del 2018 nella parte in cui aggiunge la lettera o-bis) all’art. 4, comma 1, della legge reg. Molise n. 5 del 2006, limitatamente alle parole «e consegne ex articolo 34 del Codice della Navigazione», contenute nella citata lettera o-bis).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 6, comma 1, lettera a), numero 2), della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018), nella parte in cui aggiunge la lettera o-bis) all’art. 4, comma 1, della legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5

(Disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale), limitatamente alle parole «e consegne ex articolo 34 del Codice della Navigazione», contenute nella citata lettera o-bis);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 2 del 2018, nella parte in cui, rinviando alla Tabella A allegata alla stessa legge regionale, rfinanzia la legge della Regione Molise 25 maggio 1990, n. 24 (Provvidenze in favore delle Associazioni di tutela degli invalidi), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 marzo 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2019.
Il Direttore della Cancelleria

Sentenza: 19 febbraio 2019, n. 100

Materia: contratto collettivo nazionale. Applicazione a personale di ente pubblico economico

Parametri invocati: articolo 39, 97 secondo comma e 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale ordinario di Venezia, sezione per le controversie di lavoro

Oggetto: legge Regione Veneto 28 novembre 2014, n.37 (Istituzione dell’Agenzia veneta per l’innovazione nel settore primario) articoli 12 comma 3 e 13 comma 1

Esito: illegittimità costituzionale degli articoli 12 comma 3 e 13 comma 1 della l.r. 37/2014

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate sulle disposizioni in oggetto, dal Tribunale ordinario di Venezia, sezione per le controversie di lavoro, nel giudizio relativo al ricorso proposto da un dipendente nei confronti dell’Azienda regionale Veneto Agricoltura, in liquidazione, alla quale è subentrata, dal 1° gennaio 2017, l’Agenzia veneta per l’innovazione nel settore primario (AVISP), entrambe enti pubblici economici strumentali della Regione Veneto.

In particolare, l’articolo 12 comma 3 l.r. 37/2014 stabilisce che ai dirigenti e dipendenti dell’AVISP si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro delle aziende municipalizzate di igiene ambientale, nel rispetto dei vincoli e delle limitazioni contenute nell’articolo 13; l’articolo 13, comma 1 stabilisce che il personale in servizio nella soppressa Azienda regionale “Veneto Agricoltura” mantiene il contratto di lavoro in essere e, per quanto riguarda le dinamiche contrattuali, segue il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali.

Il Tribunale rimettente afferma che, senza l’intervento delle disposizioni censurate, la normativa applicabile al rapporto di lavoro oggetto del giudizio, di carattere privatistico, avrebbe imposto dal 1° gennaio 2015 a Veneto Agricoltura e dal 1° gennaio 2017 ad AVISP di applicare nei confronti del personale trasferito da Veneto Agricoltura la disciplina sia normativa che economica di cui al CCNL Federambiente.

Le norme regionali, invece, avrebbero imposto di applicare ai singoli rapporti di lavoro due contratti collettivi diversi e precisamente, da un lato, di continuare ad applicare il CCNL Federambiente con l’esclusione di quelle delle sue previsioni che, dopo il 2010, determinano l’entità della retribuzione tabellare e dell’indennità integrativa, di quelle che disciplinano l’acquisizione degli scatti di anzianità e la loro entità e di quelle che disciplinano la progressione di carriera e le relative conseguenze economiche; dall’altro, di applicare al personale, per tali aspetti, norme del diverso contratto collettivo degli Enti Locali, che disciplina un altro settore, un’altra categoria di lavoratori ed è stipulato da diverse organizzazioni sindacali.

Ciò darebbe quindi luogo alla violazione della *clausola di inscindibilità contrattuale*, prevista dal contratto collettivo, per il quale l’ente è appunto obbligato ad applicare il contratto collettivo a tutti i singoli contratti di lavoro, con la conseguente lesione dell’intera disciplina prevista dal contratto collettivo e, con ciò, della stessa libertà sindacale che si esprime nella contrattazione collettiva e dunque alla violazione dell’articolo 39 della Costituzione.

Secondo il giudice a quo le norme impugnate introdurrebbero, altresì, una deroga alla normativa statale in tema di contratto di lavoro, e dunque di ordinamento civile, materia riservata alla competenza legislativa dello Stato ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost..

Infine, il giudice rimettente rileva che la norma regionale assegnerebbe all'ente pubblico ASPIV, un ambito di discrezionalità irragionevole nel determinare il trattamento economico-retributivo spettante al personale acquisito da Veneto Agricoltura, con la conseguente violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'articolo 97, secondo comma, Cost..

La Corte Costituzionale, giudicando nel merito, respinge la tesi della Regione Veneto secondo cui l'intervento normativo che stabilisce l'applicazione, per il personale transitato in AVISP, di una dinamica contrattuale meno favorevole, mutuata dal diverso contratto collettivo nazionale per il personale degli enti locali, darebbe dunque luogo a misure organizzative che si traducono in un mero risparmio di spesa, in linea con i vincoli di finanza pubblica imposti dalle leggi statali senza tuttavia afferire ad altri ambiti materiali quale, tra gli altri, quello l'ordinamento civile.

La Corte richiama in proposito la propria costante giurisprudenza secondo cui l'individuazione dell'ambito materiale al quale va ascritta la disposizione oggetto di censura va effettuata tenendo conto della sua ratio, della finalità del contenuto e dell'oggetto della disciplina (ex plurimis, sentenze 32/2017, 287 e 175/2016).

Nel caso in esame, secondo la Consulta, è indubbio che le disposizioni impugnate, nell'incidere sulla disciplina del rapporto di lavoro del personale in servizio nella soppressa Azienda regionale "Veneto Agricoltura" trasferito all'AVISP afferiscano alla materia ordinamento civile, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Infatti, dalla natura di enti pubblici economici della Azienda regionale Veneto Agricoltura e della AVISP, deriva la natura privatistica dei rapporti di lavoro dei loro dipendenti, regolata dalle disposizioni del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa.

Le ulteriori censure, relative agli articoli 39 e 97 secondo comma Cost. restano assorbite nella già riscontrata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost..

Impiego pubblico - Personale in servizio nella soppressa Azienda regionale "Veneto Agricoltura" transitato nell'"Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario" - Individuazione dei contratti collettivi di lavoro applicabili. - Legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario), artt. 12, comma 3, e 13, comma 1, come, rispettivamente, modificati dall'art. 57, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015). - (T-190100) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.17 del 24-4-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 3, e 13, comma 1, della legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario), come, rispettivamente, modificati dall'art. 57, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015), promosso dal Tribunale ordinario di Venezia, sezione per le controversie di lavoro, nel procedimento vertente tra F. F. e l'Azienda regionale per i settori agricolo, forestale e agroalimentare "Veneto Agricoltura" in liquidazione e altra, con ordinanza del 12 gennaio 2018, iscritta al n. 61 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione di F. F., nonché l'atto di intervento della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Fabio Corvaja e Alessandro Capuzzo per F. F. e Ezio Zanon e Luigi Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 12 gennaio 2018 il Tribunale ordinario di Venezia, sezione per le controversie di lavoro, ha sollevato – in riferimento agli artt. 39, 97, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 3, e 13, comma 1, della legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell’Agenzia veneta per l’innovazione nel settore primario), come, rispettivamente, modificati dall’art. 57, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l’esercizio 2015).

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni regionali censurate stabilendo, all’art. 12, comma 3, che «ai dirigenti e dipendenti dell’Agenzia si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro delle aziende municipalizzate di igiene ambientale, nel rispetto dei vincoli e delle limitazioni contenute nell’articolo 13» e, all’art. 13, comma 1, che «ferma restando l’attuale consistenza organica, il personale in servizio nella soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura mantiene il contratto di lavoro in essere e, per quanto riguarda le dinamiche contrattuali, segue il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali», violano sia l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., intervenendo nella materia «ordinamento civile», riservata alla esclusiva competenza legislativa statale; sia l’art. 39 Cost., perché, imponendo di applicare ai rapporti di lavoro dei dipendenti dell’Agenzia veneta per l’innovazione nel settore primario (AVISP) due diversi contratti collettivi, comprimerebbero la libertà sindacale nell’attività di contrattazione collettiva; sia, infine, l’art. 97, secondo comma, Cost., perché, assegnando all’AVISP un eccessivo ambito di discrezionalità nel determinare il trattamento economico-retributivo del personale acquisito dalla Azienda regionale Veneto Agricoltura, si porrebbero in contrasto con il principio di buon andamento dell’azione amministrativa.

2.– In via preliminare, devono essere disattese le eccezioni di inammissibilità avanzate dalla difesa della Regione Veneto in relazione alle questioni sollevate dal giudice a quo in riferimento agli artt. 39 e 97, secondo comma, Cost.

2.1.– La censura formulata dal giudice rimettente con riferimento all’art. 39 Cost. risulta chiaramente imperniata sulla considerazione che la contemporanea applicazione al rapporto di lavoro di due diverse tipologie di contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) determina, comunque, la lesione della libertà sindacale sottesa all’autonomia collettiva.

Ne deriva che la denunciata violazione, così come prospettata nell’ordinanza di rimessione, non potrebbe, in alcun modo, essere considerata meramente eventuale, come invece sostenuto dalla Regione Veneto.

2.2.– Del pari destituita di fondamento è l’eccezione di inammissibilità relativa alla questione sollevata dal rimettente con riferimento all’art. 97, secondo comma, Cost.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa della Regione Veneto, la censura sollevata dal rimettente non può, infatti, essere ritenuta indeterminata, essendo formulata in modo che ne rende chiaramente intellegibile il contenuto ed adeguato il supporto motivazionale.

3.– Nel merito la questione è fondata.

3.1.– Va, innanzitutto, esaminata la censura relativa alla violazione della competenza statale in materia di «ordinamento civile» di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La Regione Veneto afferma che l’intervento normativo in esame afferisce a misure di carattere organizzativo con finalità di risparmio, in linea con i vincoli di finanza pubblica imposti dalle leggi dello Stato.

In particolare, la Regione Veneto incentra la propria difesa sulla necessità di contenere la spesa pubblica per il personale dipendente dell’Agenzia, stante la gravità della complessiva situazione economico-finanziaria della stessa Agenzia e l’esigenza di rispettare le disposizioni statali sulla riduzione della spesa applicabili alla Regione, e, in tale prospettiva, giustifica le disposizioni di legge regionale censurate, che stabiliscono l’applicazione di una dinamica contrattuale meno favorevole, mutuata dal diverso contratto collettivo nazionale per il personale degli enti locali.

Pertanto, ad avviso della difesa regionale, le disposizioni censurate esulerebbero dalla materia «ordinamento civile».

3.2.– Tale assunto non può trovare accoglimento.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l’individuazione dell’ambito materiale al quale va ascritta la disposizione censurata va effettuata tenendo conto della sua ratio, della finalità del contenuto e dell’oggetto della disciplina (ex plurimis, sentenze n. 32 del 2017, n. 287 e n. 175 del 2016).

Nel caso in esame, è indubbio che le disposizioni censurate, nell’incidere sulla disciplina del rapporto di lavoro del personale in servizio nella soppressa Azienda regionale “Veneto Agricoltura”, successivamente transitato nell’Agenzia veneta per l’innovazione nel settore primario, ai sensi dell’art. 1, comma 3, della legge reg. Veneto n. 37 del 2014, afferiscono alla materia «ordinamento civile», di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Invero, dalla formale natura di enti pubblici economici della Azienda regionale “Veneto Agricoltura” e della Agenzia veneta per l’innovazione nel settore primario deriva la natura privatistica dei rapporti di lavoro dei loro dipendenti, regolata dalle disposizioni del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa.

Infatti, secondo un consolidato ed univoco indirizzo della giurisprudenza civile, il rapporto tra enti pubblici economici e i propri dipendenti non può che assumere natura privatistica, in quanto l’art. 2093 del codice civile, «con l’estendere lo stato giuridico degli impiegati privati ai dipendenti degli enti pubblici economici, costituisce prova sufficiente della natura del rapporto, non essendo consentito attribuire ad una categoria di dipendenti lo stato giuridico dei dipendenti delle imprese private e nello stesso tempo conservare al relativo rapporto di impiego il carattere ed il contenuto di un rapporto di pubblico impiego» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 1° ottobre 2003, n. 14672).

4.– Ferma restando la centralità del tema del rapporto tra autonomia collettiva e interventi del legislatore, esso non assume nella specie autonomo rilievo perché tutte le ulteriori censure restano assorbite nella già riscontrata violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.– Resta, altresì, assorbita la ulteriore censura relativa alla violazione dell’art. 97 Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 12, comma 3, e 13, comma 1, della legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell’Agenzia veneta per l’innovazione nel settore primario), come, rispettivamente, modificati dall’art. 57, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l’esercizio 2015).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giulio PROSPERETTI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2019.

Sentenza : 19 marzo 2019, n. 108

Materia: trattamento economico e regime previdenziale dei consiglieri regionali

Parametri invocati: art. 3 Cost.;

Giudizio: legittimità in via incidentale

Rimettente: Tribunale ordinario di Trento

Oggetto: Artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4.

Esito:

1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 4; 3, commi 5 e 6; 4, comma 4, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti»;

2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5; 2; 3, commi 1, 2, 3 e 4; 4, commi 1, 2, 3 e 5 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014.

Estensore nota: Elvira Salemmè

Sintesi:

Il Tribunale ordinario di Trento dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige n. 4/2014.

Le disposizioni censurate, pretendendo di offrirne un'interpretazione autentica, intervengono sull'art. 10 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 21 settembre 2012, n.6 , che – nell'ambito di una complessiva riduzione dell'ammontare degli assegni vitalizi al tetto del 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda (art. 10, comma 1) – ha consentito, «ai Consiglieri cessati dal mandato» che godono di un assegno vitalizio superiore, di optare, in alternativa al mantenimento dell'assegno originario, per la cosiddetta “attualizzazione” della parte di vitalizio eccedente quel tetto (art. 10, comma 2).

Il giudice a quo evidenzia che nell'impostazione della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, l'opzione per la cosiddetta “attualizzazione” comporta dunque, da un lato, la riduzione dell'importo del vitalizio mensile al 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda; ma, dall'altro lato, consente di compensare tale riduzione, appunto attraverso la “attualizzazione”, consistente nell'immediata attribuzione, e liquidazione in valore attuale, degli importi futuri dei vitalizi corrispondenti alle quote eccedenti il 30,40 per cento.

Si tratta, in realtà, di una “anticipazione in capitale” di una quota del vitalizio da percepire, fondata su un meccanismo eccezionale e di favore, sebbene non sconosciuto all'ordinamento (prevedeva analogamente, ad esempio, l'art. 34 della legge 13 luglio 1965, n. 859, recante «Norme di previdenza per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea», poi abrogato, qualificato in termini di «beneficio» dalla stessa giurisprudenza di legittimità: Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 28 maggio 2014, n. 11907; Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 11 novembre 2016, n. 23095).

Infatti, la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 non aveva direttamente previsto i parametri e le modalità con cui procedere alla quantificazione del «valore attuale»; l'art. 10, comma 4, della stessa legge aveva invece conferito tale compito all'ufficio di presidenza del Consiglio regionale, unitamente a quello di individuare uno strumento finanziario al quale gli importi attualizzati da conferire dovevano essere destinati, in tutto o in parte.

A tali compiti l'ufficio di presidenza ha effettivamente provveduto con proprie delibere (del 9 aprile 2013, n. 324, recante «Criteri per provvedere alle operazioni di attualizzazione ai sensi dell'art. 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6» e del 27 maggio 2013, n. 334, recante «Valore attuale di una quota di assegno vitalizio e disposizioni comuni con le contribuzioni per il trattamento indennitario»), sia individuando modalità e parametri per il calcolo del «valore attuale», sia istituendo il cosiddetto “Fondo Family”, fondo finanziario al quale destinare, in tutto o in parte, gli importi attualizzati dei vitalizi.

In questa cornice normativa, dunque, il giudice rimettente lamenta che, sotto le mentite spoglie di una interpretazione autentica, le censurate disposizioni della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 avrebbero inciso retroattivamente sulle operazioni di calcolo della cosiddetta “attualizzazione” della parte di assegno vitalizio eccedente la misura del 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda.

In particolare, in relazione a tali operazioni di calcolo, esse avrebbero disposto «con efficacia retroattiva» la sostituzione dei parametri e dei criteri individuati dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale con la nozione di «valore attuale medio», prevedendo altresì, a carico degli ex consiglieri regionali interessati, l'obbligo di restituire le somme già percepite e/o le quote del fondo finanziario già attribuite sulla base dei criteri contenuti nelle citate delibere.

A parere del Tribunale di Trento gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 si porrebbero in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché inciderebbero in modo irragionevole sul legittimo affidamento riposto dai destinatari delle disposizioni censurate nella sicurezza giuridica, elemento fondamentale dello Stato di diritto che non può essere leso da disposizioni retroattive, laddove esse trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti.

Sottolinea, in particolare, il giudice a quo come, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale, disposizioni retroattive non potrebbero tradire l'affidamento del privato, «specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità di contenere la spesa pubblica» o di far fronte a eventi eccezionali.

In definitiva, sostiene il rimettente, consentire che una legge successiva possa retroattivamente mettere in discussione un'«attribuzione patrimoniale», obbligando chi l'ha ricevuta a restituirla, «significa sconvolgere la sua vita personale» e costringerlo a rivedere scelte di vita personale e familiare effettuate «facendo affidamento sulla stabilità dell'attribuzione patrimoniale stessa».

In particolare, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 stabilisce che il termine «valore attuale», contenuto nel citato art. 10, «dal momento di entrata in vigore» della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 «si interpreta nel senso che esso fa riferimento al “valore attuale medio”».

L'art. 2 della legge censurata elenca direttamente i parametri applicativi da utilizzare per la determinazione del valore attuale medio, mentre il precedente art. 1, comma 2, stabiliva che l'ufficio di presidenza del Consiglio regionale provvedesse, secondo questi parametri – «applicati secondo criteri di ragionevolezza» – alla nuova quantificazione degli assegni, adottando tutti i provvedimenti conseguenti.

Sono, in particolare, dichiarati nulli «tutti gli atti che contengano pregresse quantificazioni del valore attuale e ogni atto conseguente».

L'art. 3 della legge, pure censurato, dispone dettagliatamente in tema di «restituzioni e recuperi» a carico dei consiglieri che abbiano beneficiato dei più favorevoli criteri di calcolo basati sul «valore attuale».

L'art. 4, infine, prevede la complessiva rideterminazione, in base ai nuovi criteri, delle modalità di assegnazione ai consiglieri delle quote del cosiddetto "Fondo Family".

Per il tramite del complessivo intervento suesposto, il Legislatore ha inteso dunque incidere sugli effetti della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, tenendo conto – come si legge nella relazione al disegno di legge – del fatto che l'applicazione dei criteri e dei parametri di calcolo del «valore attuale» dei vitalizi prescelti dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale aveva condotto a quantificazioni attestate su cifre elevate, determinando, tra l'altro, non positive reazioni dell'opinione pubblica.

Tanto premesso, il giudice a quo solleva questione di legittimità costituzionale al fine di vagliare se la nuova disciplina, anziché ragionevole interpretazione autentica del precedente assetto legislativo, si configuri quale intervento recante una normativa retroattiva che trasmoda in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate sulla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, e perciò determini, in contrasto con l'art. 3 Cost., la lesione del legittimo affidamento maturato dai destinatari delle previsioni di quest'ultima.

La Corte esamina un'eccezione di inammissibilità, che ritiene fondata in parte e per l'effetto restringe il campo del suo sindacato di legittimità costituzionale.

In definitiva, lo scrutinio della Consulta verte sull'art. 1, commi 1, 2, 3 e 5; sull'art. 2 nella sua interezza; sull'art. 3, commi 1, 2, 3 e 4; sull'art. 4, commi 1, 2, 3 e 5 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014.

La Corte ritiene la questione infondata.

Invero, a parere della Corte assume rilievo la natura dell'intervento che il legislatore regionale ha operato con la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014.

In particolare, reputa necessario stabilire se la legge regionale in questione contenga realmente un'interpretazione autentica di quanto previsto dall'art. 10 della precedente legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, oppure se essa rechi una disciplina che retroattivamente innova criteri e modalità di quantificazione degli assegni vitalizi attribuiti ai consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

La Corte, infatti, si è talvolta espressa nel senso della possibile assimilazione, quanto agli esiti dello scrutinio di legittimità costituzionale, tra disposizioni di interpretazione autentica – retroattive, salva diversa volontà esplicitata dal legislatore stesso – e disposizioni innovative con efficacia retroattiva (da ultimo, in tal senso, sentenza n. 73 del 2017).

Al riguardo, la Corte sottolinea come non debba tuttavia trascurarsi che, in relazione a leggi che pretendono di avere natura meramente interpretativa, la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pur non dirimente, dell'irragionevolezza della disciplina censurata (di nuovo sentenza n. 73 del 2017 e, in particolare, sentenze n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011). In direzione opposta, la Corte rileva come la natura realmente interpretativa della disciplina in esame possa non risultare indifferente ai fini dell'esito del controllo di legittimità costituzionale, laddove sia censurata l'irragionevolezza della sua retroattività.

Tale natura è rilevante, in particolare, quando il principio costituzionale asseritamente leso dall'intervento legislativo sia quello dell'affidamento dei consociati nella certezza e nella stabilità di un'attribuzione (nel caso di specie patrimoniale) disposta in via legislativa.

Infatti, se l'interpretazione imposta dal legislatore consiste effettivamente nell'assegnare alle disposizioni interpretate un significato normativo in esse già realmente contenuto, cioè riconoscibile come una delle loro possibili e originarie varianti di senso, questo può deporre, sia per la non irragionevolezza dell'intervento in questione, sia nella direzione della non configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (ancora sentenza n. 73 del 2017; sentenza n. 170 del 2008).

In merito, la Corte ritiene che le disposizioni censurate non possano qualificarsi come di interpretazione autentica, in quanto non hanno realmente l'obiettivo di chiarire il senso di disposizioni preesistenti, ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla disposizione (ex multis, sentenze n. 132 del 2016, n. 160 del 2013 e n. 209 del 2010; ordinanza n. 92 del 2014).

In particolare, non si può ritenere che esse impongano una scelta che rientra tra le possibili varianti di senso del testo dell'art. 10 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, limitandosi così a rendere vincolante uno dei significati ad esso già ascrivibile.

Nel caso in esame, la disposizione interpretata, appunto l'art. 10 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, stabiliva che ai consiglieri potesse essere riconosciuto il «valore attuale» della parte eccedente il 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda (base di calcolo del vitalizio) e attribuiva all'esclusiva discrezionalità dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale il compito di quantificare tale valore.

Ebbene, la Corte rileva come l'art. 1 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, anziché interpretare il citato art. 10, introduca nuovi criteri per l'attualizzazione.

Più dettagliatamente, la Corte non dubita che potrebbe essere oggetto di discussione capire se ciò dipenda, innanzitutto, dalla mutata denominazione del criterio di calcolo per l'attualizzazione, il «valore attuale» diventato «valore attuale medio», tramite l'aggiunta di un aggettivo sulla cui importanza decisiva potrebbero non essere implausibili conclusioni opposte; anche se specifica che, dal punto di vista matematico, il valore attuale «medio» non coincide con il valore «attuale», sicché, per ciò solo, non è sostenibile che la modifica legislativa si limiti a esplicitare ciò che sarebbe già implicito nella definizione originaria.

In ogni caso, evidenzia pure che nella legge più recente, l'individuazione dei criteri e delle modalità per la determinazione del «valore attuale medio» non è più rimessa alla discrezionalità dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

Tali criteri e modalità vengono direttamente previsti dall'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, e, soprattutto, si tratta di criteri diversi da quelli precedenti. All'ufficio di presidenza è soltanto imposto di provvedere, in base ad essi, alla «nuova quantificazione».

Ciò risulta decisivo, fornendo il segno di una disciplina non già di mera interpretazione della precedente, ma innovativa di quest'ultima.

Dunque, accertato il carattere innovativo e non interpretativo della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, la Corte elimina le incertezze circa la sua natura retroattiva.

La natura retroattiva dell'intervento è altresì confermata dalla previsione della nullità di tutti gli atti che contengono pregresse quantificazioni del «valore attuale» (art. 1, comma 2, legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014) e dalla circostanza che gli artt. 3 e 4 impongono la restituzione delle somme che rappresentano il maggior valore percepito rispetto al calcolo effettuato sulla base del «valore attuale medio».

La costante giurisprudenza della Corte afferma che il divieto di retroattività della legge, previsto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, costituisce principio fondamentale di civiltà giuridica.

Tuttavia, non manca di ricordare come lo stesso non sia destinatario della tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., riservata alla materia penale.

Ne consegue che il legislatore, nel rispetto di tale disposizione costituzionale, può approvare disposizioni con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (ex plurimis, sentenza n. 170 del 2013).

Le leggi retroattive, in particolare, devono trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (così, da ultimo, sentenza n. 73 del 2017).

Tra i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato all'ammissibilità di leggi con effetto retroattivo, rileva particolarmente, nell'ambito dei principi e interessi incisi dall'efficacia retroattiva dell'intervento legislativo regionale, l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina modificata.

Tale legittimo affidamento trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., è ritenuto «principio connaturato allo Stato di diritto» (sentenze n. 73 del 2017, n. 170 e n. 160 del 2013, n. 78

del 2012 e n. 209 del 2010), ed è da considerarsi ricaduta e declinazione “soggettiva” dell’indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto.

D’altro canto, la giurisprudenza della Corte afferma altresì che «l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, pur aspetto fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto, non è tutelato in termini assoluti e inderogabili» (sentenze n. 89 del 2018 e n. 56 del 2015).

Esso «è sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali», fermo restando che le disposizioni legislative retroattive non possono comunque «trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti» (ex multis, sentenze n. 16 del 2017 e n. 203 del 2016; in senso analogo sentenza n. 149 del 2017).

Tutto ciò premesso, la Consulta ritiene vada sottoposta a stretto scrutinio di ragionevolezza una legge regionale che intervenga retroattivamente a ridurre attribuzioni di natura patrimoniale, come accade nel caso in esame per le parti “attualizzate” degli assegni vitalizi, e imponga perciò di restituire somme (di denaro) e quote (di fondo finanziario) già conferite.

Tale scrutinio «imponesse un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà» (così la sentenza n. 173 del 2016, in fattispecie analoga ma non sovrapponibile, poiché relativa alla materia previdenziale).

In altri termini, è richiesta non già la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l’effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell’intervento legislativo, poiché la normativa retroattiva incide sulla certezza dei rapporti pregressi (nel testo della sentenza si legge “preteriti”) nonché sul legittimo affidamento dei soggetti interessati (sentenza n. 432 del 1997).

Un tale rigoroso controllo deve verificare, in primo luogo, se sussistano solide motivazioni che hanno guidato il legislatore regionale, e se esse trovino, appunto, «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» (ex plurimis, sentenze n. 73 del 2017, n. 132 del 2016 e n. 69 del 2014), anche in considerazione delle circostanze di fatto e di contesto entro cui l’intervento legislativo è maturato.

Ove tale preliminare esame fornisca esito positivo, deve essere inoltre accertato se il risultato di tale intervento non trasmodi comunque in una regolazione arbitraria di situazioni soggettive, in lesione del legittimo affidamento dei destinatari della disciplina originaria, e perciò, anche sotto questo profilo, dell’art. 3 Cost.

Afferma la relazione della I Commissione legislativa del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige al disegno di legge n. 8 recante «Interpretazione autentica dell’articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti» che obiettivo del legislatore regionale è quello di «ridurre il trattamento economico corrisposto» in tema di quota “attualizzata” degli assegni vitalizi, ancorato dalla disciplina precedente «a parametri che si sono rivelati non consoni a criteri di equità e ragionevolezza e che si discostavano da una valutazione che avrebbe dovuto riferirsi a “valori medi” ed essere in linea con esigenze di contenimento della spesa pubblica».

La Corte evidenzia che sussistono due distinte esigenze alla base dell’intervento retroattivo del legislatore regionale.

Da una parte, quella di ricondurre a criteri di «equità e ragionevolezza» gli assai favorevoli meccanismi di calcolo dell’attualizzazione degli assegni vitalizi, introdotti dall’ufficio di presidenza del Consiglio regionale con le delibere n. 324 e 334 del 2013.

Dall’altra, quella di provvedere al «contenimento della spesa pubblica».

Tali motivi di interesse generale si contrappongono ai profili sintomatici dell’asserita irragionevolezza della legge, argomentati dall’ordinanza di rimessione e segnalati anche dalla difesa dell’ex consigliere regionale: l’erronea auto-qualificazione della legge come legge di interpretazione autentica, la ritenuta non necessità di interventi correttivi nella prospettiva della finanza pubblica, la diretta previsione in legge di criteri di calcolo dei vitalizi, che rientrerebbero invece nel dominio della scienza attuariale.

A parere della Corte gli ultimi profili, nel giudizio di bilanciamento, sono recessivi, a fronte della solida plausibilità, in astratto, delle motivazioni a sostegno dell'intervento di modifica, ricavabili dai lavori preparatori della legge regionale che contiene le disposizioni censurate.

Ciò, innanzitutto, per una ragione legata alla peculiarità della vicenda in questione, in cui l'intervento legislativo retroattivo manifesta la propria natura "riparatrice" e incide su un regime di favore quale la "attualizzazione", assai peculiare e reso ancor più eccezionale, negli effetti prodotti, dalla scelta di specifici criteri di calcolo.

Vi è, inoltre, una ragione di carattere più generale a sostegno della ragionevolezza della disciplina censurata.

L'intervento legislativo mira a correggere gli effetti di una normativa che aveva complessivamente determinato un ampliamento della spesa pubblica regionale, in controtendenza rispetto alle generali necessità di contenimento e risparmio in quegli stessi anni perseguite dal legislatore statale, a fronte di una crisi economica di ingente (e notoria) portata.

Al cospetto di interventi legislativi statali che hanno imposto riduzioni generalizzate di risorse e contribuzioni straordinarie al risanamento dei conti pubblici, tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata sono stati chiamati, proprio in quel periodo di tempo, a concorrere – secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale (sulla riconducibilità anche delle Regioni a statuto speciale al sistema di finanza pubblica allargata, da ultimo, sentenza n. 6 del 2019), a prescindere dalla condizione di maggiore o minore equilibrio del proprio bilancio.

In tale contesto si spiega, e si giustifica, perché allo stesso legislatore regionale, la disciplina risultante dalla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, in combinazione con i criteri di calcolo approvati dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale, sia apparsa dissonante, e perciò meritevole di modifica.

La Corte ritiene che le motivazioni esposte non siano di per sé risolutive per la decisione della questione di legittimità costituzionale.

Afferma, infatti, che occorre ulteriormente verificare se, in concreto l'intervento legislativo in esame abbia leso il legittimo affidamento dei suoi destinatari.

Per verificare se, in concreto, una disciplina retroattiva incida in modo costituzionalmente illegittimo sull'affidamento dei destinatari della regolazione originaria, la giurisprudenza costituzionale attribuisce rilievo a una serie di elementi: il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (sentenze n. 16 del 2017 e n. 160 del 2013); infine, la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente comprime l'assetto regolatorio degli interessi (in particolare, sentenza n. 108 del 2016).

Da questo angolo visuale, osserva la Corte che nel caso in esame, assumono importanza alcuni elementi che il giudice a quo definisce invece «fatti occasionali, inidonei a scalfire l'affidamento» e ritiene perciò irrilevanti al fine di verificare la ragionevolezza dell'intervento retroattivo.

In termini temporali, è significativo che, ad esempio, il decreto presidenziale con cui l'attore del

giudizio a quo si è visto attribuire le somme, poi parzialmente revocate, risalga al 30 ottobre 2013, mentre la legge che ha condotto alla complessiva rideterminazione di queste, con effetto retroattivo, è stata approvata nella seduta del Consiglio regionale del 3 luglio del 2014 – a breve distanza dall'approvazione della precedente – dopo essere stata esaminata dalla I Commissione legislativa dello stesso Consiglio già nelle sedute del 6 e del 16 giugno 2014.

Inoltre, la circostanza che l'intervento del legislatore potesse non risultare del tutto imprevedibile agli occhi dei destinatari interessati – anche a voler prescindere dalla forte reazione dell'opinione pubblica conseguente al diffondersi delle notizie sulla vicenda, e senza considerare

che indagini delle magistrature penale e contabile erano nel frattempo iniziate su di essa – è in particolare suggerita dalla singolare formulazione dell'art. 3, comma 2, della stessa legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, pure censurato dal giudice a quo.

Tale disposizione stabilisce testualmente che «[l]e somme liquide, restituite alla data di entrata in vigore della presente legge, sono computate a compensazione parziale o totale delle somme da restituire».

Con essa, il legislatore regionale ha ritenuto necessario dare giuridico riconoscimento, nell'ambito della nuova quantificazione della quota "attualizzata" dei vitalizi e dei conseguenti obblighi di restituzione, alle restituzioni per così dire "anticipate", evidentemente effettuate in modo spontaneo da alcuni fra i destinatari del provvedimento di attualizzazione: scelte che indeboliscono la tesi dell'imprevedibilità di un intervento di modifica in materia.

La Corte ritiene che, alla luce dei due primi criteri, non sia in presenza di un assetto regolatorio adeguatamente consolidato, sia perché esso non si è protratto per un periodo sufficientemente lungo, sia perché la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 è stata approvata in un contesto complessivo non idoneo a far sorgere nei destinatari una ragionevole fiducia nel suo mantenimento (analogamente, sentenza n. 56 del 2015).

In relazione poi all'indice basato sulla proporzionalità dell'intervento legislativo retroattivo, va considerato che la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 non trascura di concedere ai beneficiari degli assegni coinvolti l'accesso a forme flessibili e graduate di restituzione delle somme percepite in eccesso, a seguito dei calcoli effettuati con il nuovo criterio del «valore attuale medio».

L'art. 3, comma 3, della legge regionale in esame consente infatti di provvedere alla restituzione anche tramite la riassegnazione al Consiglio regionale delle quote del "Fondo Family", attribuite originariamente ma in concreto esigibili soltanto negli anni successivi, attenuando così, anche se solo in parte, l'incisione patrimoniale diretta dell'intervento retroattivo.

Ancora, argomenta la Corte, in chiave di valutazione della proporzionalità dell'intervento, che non è privo di importanza il fatto che l'art. 5 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 abbia concesso ai consiglieri che, all'entrata in vigore della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, esercitarono l'opzione per l'attualizzazione, la possibilità di revocarla con effetto retroattivo, entro il termine di sessanta giorni dalla richiesta di restituzione.

In tal modo, il legislatore regionale ha rimesso agli stessi ex consiglieri interessati la facoltà di tornare al regime previgente l'entrata in vigore della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 e dunque di veder riesperire l'importo mensile del vitalizio a discapito della percezione della quota attualizzata, pur essendo loro ovviamente imposto, all'atto della revoca, l'obbligo di restituire al Consiglio regionale («ove non l'abbiano già fatto», recita significativamente, ancora, l'art. 5, comma 2) l'intero importo del valore attuale percepito, sia sotto forma di liquidità che di quote del "Fondo Family".

In conclusione, in coerenza con quanto analizzato e ribadito la portata eccezionale dell'intervento legislativo in esame, la Corte ritiene ragionevole la portata retroattiva sul patrimonio dei destinatari della normazione, sicché non reputa fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata.

Regioni - Trattamento economico e regime previdenziale dei consiglieri regionali - Assegno vitalizio - Criteri e modalità per la quantificazione della quota "attualizzata" - Norma auto-qualificata di interpretazione autentica. - Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti», artt. 1, 2, 3 e 4. (T-190108) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.20 del 15-5-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti», promosso dal Tribunale ordinario di Trento, con ordinanza del 7 febbraio 2017, iscritta al n. 72 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione in giudizio di A. K., della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e del Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

udito nell'udienza pubblica del 19 marzo 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Massimo Luciani, Mariano Protto e Romano Vaccarella per A. K. e Giandomenico Falcon, Fabio Corvaja e Andrea Manzi per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e il Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Trento dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti».

Le disposizioni censurate, pretendendo di offrirne un'interpretazione autentica, intervengono sull'art. 10 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), che – nell'ambito di una complessiva riduzione dell'ammontare degli assegni vitalizi al tetto del 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda (art. 10, comma 1) – ha consentito, «ai Consiglieri cessati dal mandato» che godono di un assegno vitalizio superiore, di optare, in alternativa al mantenimento dell'assegno originario, per la cosiddetta “attualizzazione” della parte di vitalizio eccedente quel tetto (art. 10, comma 2).

Nell'impostazione della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, l'opzione per la cosiddetta “attualizzazione” comporta dunque, da un lato, la riduzione dell'importo del vitalizio mensile al 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda; ma, dall'altro lato, consente di compensare tale riduzione, appunto attraverso la “attualizzazione”, consistente nell'immediata attribuzione, e liquidazione in valore attuale, degli importi futuri dei vitalizi corrispondenti alle quote eccedenti il 30,40 per cento. Si tratta, in realtà, di una “anticipazione in capitale” di una quota del vitalizio da percepire, fondata su un meccanismo eccezionale e di favore, sebbene non sconosciuto all'ordinamento (prevedeva analogamente, ad esempio, l'art. 34 della legge 13 luglio 1965, n. 859, recante «Norme di previdenza per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea», poi abrogato, qualificato in termini di «beneficio» dalla stessa giurisprudenza di legittimità: Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 28 maggio 2014, n. 11907; Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 11 novembre 2016, n. 23095).

Per parte sua, la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 non aveva direttamente previsto i parametri e le modalità con cui procedere alla quantificazione del «valore attuale»; l'art. 10, comma 4, della stessa legge aveva invece conferito tale compito all'ufficio di presidenza del Consiglio regionale, unitamente a quello di individuare uno strumento finanziario al quale gli

importi attualizzati da conferire dovevano essere destinati, in tutto o in parte. A tali compiti l'ufficio di presidenza ha effettivamente provveduto con proprie delibere (del 9 aprile 2013, n. 324, recante «Criteri per provvedere alle operazioni di attualizzazione ai sensi dell'art. 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6» e del 27 maggio 2013, n. 334, recante «Valore attuale di una quota di assegno vitalizio e disposizioni comuni con le contribuzioni per il trattamento indennitario»), sia individuando modalità e parametri per il calcolo del «valore attuale», sia istituendo il cosiddetto «Fondo Family», fondo finanziario al quale destinare, in tutto o in parte, gli importi attualizzati dei vitalizi.

A fronte di tale quadro normativo, lamenta dunque il giudice rimettente che, sotto le mentite spoglie di un'interpretazione autentica, le censurate disposizioni della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 avrebbero inciso retroattivamente sulle operazioni di calcolo della cosiddetta «attualizzazione» della parte di assegno vitalizio eccedente la misura del 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda.

In particolare, in relazione a tali operazioni di calcolo, esse avrebbero disposto «con efficacia retroattiva» la sostituzione dei parametri e dei criteri individuati dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale con la nozione di «valore attuale medio», prevedendo altresì, a carico degli ex consiglieri regionali interessati, l'obbligo di restituire le somme già percepite e/o le quote del fondo finanziario già attribuite sulla base dei criteri contenuti nelle citate delibere.

Ad avviso del rimettente, così disponendo, gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 si porrebbero in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché inciderebbero in modo irragionevole sul legittimo affidamento riposto dai destinatari delle disposizioni censurate nella sicurezza giuridica, elemento fondamentale dello Stato di diritto che non può essere leso da disposizioni retroattive, laddove esse trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti.

Sottolinea, in particolare, il giudice a quo come, secondo la giurisprudenza di questa Corte, disposizioni retroattive non potrebbero tradire l'affidamento del privato, «specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità di contenere la spesa pubblica» o di far fronte a eventi eccezionali.

In definitiva, sostiene il rimettente, consentire che una legge successiva possa retroattivamente mettere in discussione un'«attribuzione patrimoniale», obbligando chi l'ha ricevuta a restituirla, «significa sconvolgere la sua vita personale» e costringerlo a rivedere scelte di vita personale e familiare effettuate «facendo affidamento sulla stabilità dell'attribuzione patrimoniale stessa».

2.- L'intervento legislativo oggetto di censura si qualifica, a partire dal titolo, quale «interpretazione autentica» di quanto disposto nell'art. 10 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, in tema di «attualizzazione» delle quote di assegno vitalizio eccedenti il limite del 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda.

In particolare, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 stabilisce che il termine «valore attuale», contenuto nel citato art. 10, «dal momento di entrata in vigore» della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 «si interpreta nel senso che esso fa riferimento al «valore attuale medio»».

L'art. 2 della legge censurata elenca direttamente i parametri applicativi da utilizzare per la determinazione del valore attuale medio, mentre il precedente art. 1, comma 2, stabilisce che l'ufficio di presidenza del Consiglio regionale provveda, secondo questi parametri – «applicati secondo criteri di ragionevolezza» – alla nuova quantificazione degli assegni, adottando tutti i provvedimenti conseguenti. Sono, in particolare, dichiarati nulli «tutti gli atti che contengano pregresse quantificazioni del valore attuale e ogni atto conseguente».

L'art. 3 della legge, pure censurato, dispone dettagliatamente in tema di «restituzioni e recuperi» a carico dei consiglieri che abbiano beneficiato dei più favorevoli criteri di calcolo basati sul «valore attuale».

L'art. 4, infine, prevede la complessiva rideterminazione, in base ai nuovi criteri, delle modalità di assegnazione ai consiglieri delle quote del cosiddetto "Fondo Family".

Con tale complessivo intervento, il legislatore regionale ha inteso dunque incidere sugli effetti della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, tenendo conto – come si legge nella relazione al disegno di legge – del fatto che l'applicazione dei criteri e dei parametri di calcolo del «valore attuale» dei vitalizi prescelti dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale aveva condotto a quantificazioni attestate su cifre elevate, determinando, tra l'altro, non positive reazioni dell'opinione pubblica.

Costituisce appunto oggetto della presente questione di legittimità costituzionale il verificare se tale nuova disciplina, anziché ragionevole interpretazione autentica del precedente assetto legislativo, si configuri quale intervento recante una normativa retroattiva che trasmoda in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate sulla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, e perciò determini, in contrasto con l'art. 3 Cost., la lesione del legittimo affidamento maturato dai destinatari delle previsioni di quest'ultima.

3.– In via preliminare, va esaminata l'eccezione d'inammissibilità prospettata dalla difesa della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e del Consiglio regionale della medesima Regione, parti del giudizio a quo costituite nel giudizio di fronte a questa Corte.

Viene, in particolare, eccepita «l'inammissibilità per eccesso» della questione di legittimità costituzionale, poiché il giudice rimettente avrebbe erroneamente censurato «globalmente gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge regionale n. 4 del 2014», senza considerare che «tali disposizioni disciplinano distintamente situazioni diverse e non assimilabili».

Adombrando, per questa ragione, la complessiva inammissibilità della questione sollevata dall'ordinanza di rimessione, espone la difesa della Regione e del Consiglio regionale che le censure mosse dal giudice a quo riguarderebbero anche disposizioni relative alla sola situazione di quei consiglieri che, pur non avendo maturato i requisiti per l'attribuzione del vitalizio, si erano purtuttavia visti immediatamente attribuire, a titolo di «valore attuale», una quota dell'assegno futuro (artt. 1, comma 4, e 4, comma 4, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014).

Nel giudizio a quo, sottolineano le parti, è però in discussione unicamente la posizione di un ex consigliere regionale già titolare dell'assegno vitalizio, avendo maturato i requisiti.

Va in effetti ricordato che, nella delibera 27 maggio 2013, n. 334, con la quale è stato adottato il «Regolamento concernente la determinazione del valore attuale di una quota di assegno vitalizio e le disposizioni comuni con le contribuzioni per il trattamento indennitario», l'ufficio di presidenza del Consiglio regionale aveva previsto che il «valore attuale» venisse corrisposto, oltre che ai consiglieri cessati dal mandato che alla data stessa erano in godimento di un assegno vitalizio e avevano esercitato l'opzione di cui all'art. 10, comma 2, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, anche «a tutti i Consiglieri in carica nella XIV Legislatura» (quindi anche agli stessi componenti dell'ufficio di presidenza), nonché «ai Consiglieri cessati dal mandato che alla data di entrata in vigore della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6, erano in attesa di maturare i requisiti previsti».

Per questa ragione, la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, agli artt. 1, comma 4, e 4, comma 4, detta regole relative alle specifiche posizioni di questi soggetti.

In riferimento a tali due disposizioni l'eccezione è fondata, giacché esse non devono trovare applicazione nel giudizio a quo, nel quale è effettivamente in questione soltanto la posizione di un ex consigliere che già aveva maturato i requisiti previsti per la corresponsione dell'assegno vitalizio.

Deve rilevarsi che anche le disposizioni contenute ai commi 5 e 6 dell'art. 3 risultano riferite ai soli consiglieri che non hanno maturato i requisiti per la corresponsione del vitalizio.

Anch'esse, quindi, non sono applicabili nel giudizio a quo, conseguendone ugualmente l'inammissibilità della questione in quanto a queste relative.

Da ciò non deriva, ovviamente, l'inammissibilità della questione relativa alle altre disposizioni o parti di disposizioni, volte invece a disciplinare la situazione dei consiglieri regionali

cessati dal mandato che abbiano già maturato i requisiti previsti per la corresponsione dell'assegno vitalizio, disposizioni da applicarsi nel giudizio a quo.

Del resto, secondo costante giurisprudenza costituzionale, è possibile «circoscrivere l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale ad una parte soltanto della o delle disposizioni censurate, se ciò è suggerito dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione» (ex plurimis, sentenze n. 35 del 2017, n. 203 del 2016 e n. 244 del 2011).

In definitiva, lo scrutinio di questa Corte verte sull'art. 1, commi 1, 2, 3 e 5; sull'art. 2 nella sua interezza; sull'art. 3, commi 1, 2, 3 e 4; sull'art. 4, commi 1, 2, 3 e 5 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014.

4.– La questione non è fondata.

4.1.– Assume innanzitutto rilievo, entro i limiti che saranno precisati, la natura dell'intervento che il legislatore regionale ha operato con la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014.

Anche alla luce del contenuto dell'ordinanza di rimessione, nonché delle opposte allegazioni delle parti sul punto, è necessario stabilire se la legge regionale in questione contenga realmente un'interpretazione autentica di quanto previsto dall'art. 10 della precedente legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, oppure se essa rechi una disciplina che retroattivamente innova criteri e modalità di quantificazione degli assegni vitalizi attribuiti ai consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Questa Corte si è talvolta espressa nel senso della possibile assimilazione, quanto agli esiti dello scrutinio di legittimità costituzionale, tra disposizioni di interpretazione autentica – retroattive, salva diversa volontà esplicitata dal legislatore stesso – e disposizioni innovative con efficacia retroattiva (da ultimo, in tal senso, sentenza n. 73 del 2017).

Non deve tuttavia trascurarsi che, in relazione a leggi che pretendono di avere natura meramente interpretativa, la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pur non dirimente, dell'irragionevolezza della disciplina censurata (di nuovo sentenza n. 73 del 2017 e, in particolare, sentenze n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011).

In direzione opposta, la natura realmente interpretativa della disciplina in esame può non risultare indifferente ai fini dell'esito del controllo di legittimità costituzionale, laddove sia censurata l'irragionevolezza della sua retroattività.

Tale natura è rilevante, in particolare, quando il principio costituzionale asseritamente leso dall'intervento legislativo sia quello dell'affidamento dei consociati nella certezza e nella stabilità di un'attribuzione (nel caso di specie patrimoniale) disposta in via legislativa.

Infatti, se l'interpretazione imposta dal legislatore consiste effettivamente nell'assegnare alle disposizioni interpretate un significato normativo in esse già realmente contenuto, cioè riconoscibile come una delle loro possibili e originarie varianti di senso, questo può deporre, sia per la non irragionevolezza dell'intervento in questione, sia nella direzione della non configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (ancora sentenza n. 73 del 2017; sentenza n. 170 del 2008).

4.2.– Le disposizioni censurate, tuttavia, non possono qualificarsi come di interpretazione autentica.

Nonostante l'auto-qualificazione contenuta nel titolo, esse non hanno realmente l'obiettivo di chiarire il senso di disposizioni preesistenti, ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla disposizione (ex multis, sentenze n. 132 del 2016, n. 160 del 2013 e n. 209 del 2010; ordinanza n. 92 del 2014).

In particolare, non si può ritenere che esse impongano una scelta che rientra tra le possibili varianti di senso del testo dell'art. 10 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, limitandosi così a rendere vincolante uno dei significati ad esso già ascrivibile.

Nel caso in esame, la disposizione interpretata, appunto l'art. 10 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, stabiliva che ai consiglieri potesse essere riconosciuto il «valore attuale» della parte eccedente il 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda (base di calcolo del

vitalizio) e attribuiva all'esclusiva discrezionalità dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale il compito di quantificare tale valore.

Ebbene, l'art. 1 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, anziché interpretare il citato art. 10, introduce nuovi criteri per l'attualizzazione.

Può discutersi se ciò dipenda, innanzitutto, dalla mutata denominazione del criterio di calcolo per l'attualizzazione, il «valore attuale» diventando «valore attuale medio», tramite l'aggiunta di un aggettivo sulla cui importanza decisiva potrebbero non essere implausibili conclusioni opposte; anche se, dal punto di vista matematico, il valore attuale "medio" non coincide con il valore "attuale", sicché, per ciò solo, non è sostenibile che la modifica legislativa si limiti a esplicitare ciò che sarebbe già implicito nella definizione originaria.

Non è in ogni caso dubbio che, nella legge più recente, l'individuazione dei criteri e delle modalità per la determinazione del «valore attuale medio» non è più rimessa alla discrezionalità dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

Tali criteri e modalità vengono direttamente previsti dall'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, e, soprattutto, si tratta di criteri diversi da quelli precedenti.

All'ufficio di presidenza è soltanto imposto di provvedere, in base ad essi, alla «nuova quantificazione».

Ciò risulta decisivo, fornendo il segno di una disciplina non già di mera interpretazione della precedente, ma innovativa di quest'ultima.

4.3.– Chiarito il carattere innovativo e non interpretativo della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, non sussistono incertezze sulla sua natura retroattiva.

Lo stesso art. 1 di tale legge dispone, infatti, che «il termine "valore attuale" di cui all'art. 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6, dal momento di entrata in vigore della legge regionale stessa, si interpreta nel senso che esso fa riferimento al "valore attuale medio"».

La natura retroattiva dell'intervento è altresì confermata dalla previsione della nullità di tutti gli atti che contengono pregresse quantificazioni del «valore attuale» (art. 1, comma 2, legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014) e dalla circostanza che gli artt. 3 e 4 impongono la restituzione delle somme che rappresentano il maggior valore percepito rispetto al calcolo effettuato sulla base del «valore attuale medio».

5.– La costante giurisprudenza di questa Corte afferma che il divieto di retroattività della legge, previsto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, costituisce principio fondamentale di civiltà giuridica.

Esso, tuttavia, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., riservata alla materia penale.

Ne consegue che il legislatore, nel rispetto di tale disposizione costituzionale, può approvare disposizioni con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (ex plurimis, sentenza n. 170 del 2013).

Le leggi retroattive, in particolare, devono trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (così, da ultimo, sentenza n. 73 del 2017).

Tra i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato all'ammissibilità di leggi con effetto retroattivo, rileva particolarmente, in questa sede – nell'ambito dei principi e interessi incisi dall'efficacia retroattiva dell'intervento legislativo regionale – l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina modificata.

Tale legittimo affidamento trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., è ritenuto «principio connaturato allo Stato di diritto» (sentenze n. 73 del 2017, n. 170 e n. 160 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010), ed è da considerarsi ricaduta e declinazione "soggettiva"

dell'indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto.

D'altro canto, la giurisprudenza di questa Corte afferma altresì che «l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, pur aspetto fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto, non è tutelato in termini assoluti e inderogabili» (sentenze n. 89 del 2018 e n. 56 del 2015).

Esso «è sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali», fermo restando che le disposizioni legislative retroattive non possono comunque «trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti» (ex multis, sentenze n. 16 del 2017 e n. 203 del 2016; in senso analogo sentenza n. 149 del 2017).

Tutto ciò premesso, va sottoposta a stretto scrutinio di ragionevolezza una legge regionale che intervenga retroattivamente a ridurre attribuzioni di natura patrimoniale, come accade nel caso in esame per le parti “attualizzate” degli assegni vitalizi, e imponga perciò di restituire somme (di denaro) e quote (di fondo finanziario) già conferite.

Tale scrutinio «imponesse un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà» (così la sentenza n. 173 del 2016, in fattispecie analoga ma non sovrapponibile, poiché relativa alla materia previdenziale).

In altri termini, è richiesta non già la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo, poiché la normativa retroattiva incide sulla «certezza dei rapporti preteriti» nonché sul legittimo affidamento dei soggetti interessati (sentenza n. 432 del 1997).

Un tale rigoroso controllo deve verificare, in primo luogo, se sussistano solide motivazioni che hanno guidato il legislatore regionale, e se esse trovino, appunto, «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» (ex plurimis, sentenze n. 73 del 2017, n. 132 del 2016 e n. 69 del 2014), anche in considerazione delle circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato.

Ove tale preliminare esame fornisca esito positivo, deve essere inoltre accertato se il risultato di tale intervento non trasmodi comunque in una regolazione arbitraria di situazioni soggettive, in lesione del legittimo affidamento dei destinatari della disciplina originaria, e perciò, anche sotto questo profilo, dell'art. 3 Cost.

6.– Afferma la relazione della I Commissione legislativa del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige al disegno di legge n. 8 recante «Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti» che obiettivo del legislatore regionale è quello di «ridurre il trattamento economico corrisposto» in tema di quota “attualizzata” degli assegni vitalizi, ancorato dalla disciplina precedente «a parametri che si sono rivelati non consoni a criteri di equità e ragionevolezza e che si discostavano da una valutazione che avrebbe dovuto riferirsi a “valori medi” ed essere in linea con esigenze di contenimento della spesa pubblica».

Due distinte esigenze risultano dunque alla base dell'intervento retroattivo del legislatore regionale.

Da una parte, quella di ricondurre a criteri di «equità e ragionevolezza» gli assai favorevoli meccanismi di calcolo dell'attualizzazione degli assegni vitalizi, introdotti dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale con le delibere n. 324 e 334 del 2013. Dall'altra, quella di provvedere al «contenimento della spesa pubblica».

Tali motivi di interesse generale si contrappongono ai profili sintomatici dell'asserita irragionevolezza della legge, argomentati dall'ordinanza di rimessione e segnalati anche dalla difesa dell'ex consigliere regionale: l'erronea auto-qualificazione della legge come legge di interpretazione autentica, la ritenuta non necessità di interventi correttivi nella prospettiva della finanza pubblica, la diretta previsione in legge di criteri di calcolo dei vitalizi, che rientrerebbero invece nel dominio della scienza attuariale.

Ritiene questa Corte che tali ultimi profili, nel bilanciamento delle opposte esigenze, siano recessivi, a fronte della solida plausibilità, in astratto, delle motivazioni a sostegno dell'intervento di modifica, ricavabili dai lavori preparatori della legge regionale che contiene le disposizioni censurate.

Ciò, innanzitutto, per una ragione legata alla peculiarità della vicenda in questione, in cui l'intervento legislativo retroattivo manifesta la propria natura "riparatrice" e incide su un regime di favore quale la "attualizzazione", assai peculiare e reso ancor più eccezionale, negli effetti prodotti, dalla scelta di specifici criteri di calcolo.

Vi è, inoltre, una ragione di carattere più generale a sostegno della ragionevolezza della disciplina censurata.

L'intervento legislativo mira a correggere gli effetti di una normativa che aveva complessivamente determinato un ampliamento della spesa pubblica regionale, in controtendenza rispetto alle generali necessità di contenimento e risparmio in quegli stessi anni perseguite dal legislatore statale, a fronte di una crisi economica di ingente (e notoria) portata.

Al cospetto di interventi legislativi statali che hanno imposto riduzioni generalizzate di risorse e contribuzioni straordinarie al risanamento dei conti pubblici, tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata sono stati chiamati, proprio in quel periodo di tempo, a concorrere – secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale (sulla riconducibilità anche delle Regioni a statuto speciale al sistema di finanza pubblica allargata, da ultimo, sentenza n. 6 del 2019), a prescindere dalla condizione di maggiore o minore equilibrio del proprio bilancio.

In tale contesto si spiega, e si giustifica, perché, allo stesso legislatore regionale, la disciplina risultante dalla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, in combinazione con i criteri di calcolo approvati dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale, sia apparsa dissonante, e perciò meritevole di modifica.

7.– Le motivazioni esposte non risultano di per sé sole risolutive per la decisione della questione di legittimità costituzionale.

Nell'ambito del criterio di scrutinio qui utilizzato, occorre ulteriormente verificare se, in concreto, l'intervento legislativo in esame abbia leso il legittimo affidamento dei suoi destinatari.

Nel solco di una giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che non considera il mero interesse finanziario pubblico ragione di per sé sufficiente a giustificare interventi retroattivi (sentenze 7 giugno 2011, Agrati contro Italia; 25 novembre 2010, Lilly France contro Francia; 21 giugno 2007, Scanner de l'Ouest Lyonnais contro Francia; 16 gennaio 2007, Chiesi S.A. contro Francia; 9 gennaio 2007, Arnolin contro Francia; 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia), questa Corte ha infatti già affermato che una disciplina retroattiva non può tradire l'affidamento del privato, specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se l'intervento retroattivo sia dettato dalla necessità di contenere la spesa pubblica o di far fronte ad esigenze eccezionali (sentenze n. 216 del 2015 e n. 170 del 2013).

Per verificare se, in concreto, una disciplina retroattiva incida in modo costituzionalmente illegittimo sull'affidamento dei destinatari della regolazione originaria, la giurisprudenza costituzionale attribuisce rilievo a una serie di elementi: il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (sentenze n. 16 del 2017 e n. 160 del 2013); infine, la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprime (in particolare, sentenza n. 108 del 2016).

Da questo angolo visuale, nel caso in esame, assumono importanza alcuni elementi che il giudice a quo definisce invece «fatti occasionali, inidonei a scalfire l'affidamento» e ritiene perciò irrilevanti al fine di verificare la ragionevolezza dell'intervento retroattivo.

In termini temporali, è significativo che, ad esempio, il decreto presidenziale con cui l'attore del giudizio a quo si è visto attribuire le somme, poi parzialmente revocate, risalga al 30 ottobre 2013, mentre la legge che ha condotto alla complessiva rideterminazione di queste, con effetto retroattivo, è stata approvata nella seduta del Consiglio regionale del 3 luglio del 2014 – a breve distanza dall'approvazione della precedente – dopo essere stata esaminata dalla I Commissione legislativa dello stesso Consiglio già nelle sedute del 6 e del 16 giugno 2014.

Inoltre, la circostanza che l'intervento del legislatore potesse non risultare del tutto imprevedibile agli occhi dei destinatari interessati – anche a voler prescindere dalla forte reazione dell'opinione pubblica conseguente al diffondersi delle notizie sulla vicenda, e senza considerare che indagini delle magistrature penale e contabile erano nel frattempo iniziate su di essa – è in particolare suggerita dalla singolare formulazione dell'art. 3, comma 2, della stessa legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, pure censurato dal giudice a quo.

Tale disposizione stabilisce testualmente che «le somme liquide, restituite alla data di entrata in vigore della presente legge, sono computate a compensazione parziale o totale delle somme da restituire».

Con essa, il legislatore regionale ha ritenuto necessario dare giuridico riconoscimento, nell'ambito della nuova quantificazione della quota “attualizzata” dei vitalizi e dei conseguenti obblighi di restituzione, alle restituzioni per così dire “anticipate”, evidentemente effettuate in modo spontaneo da alcuni fra i destinatari del provvedimento di attualizzazione: scelte che indeboliscono la tesi dell'imprevedibilità di un intervento di modifica in materia.

Alla luce di tali due primi criteri, non si è insomma in presenza di un assetto regolatorio adeguatamente consolidato, sia perché esso non si è protratto per un periodo sufficientemente lungo, sia perché la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 è stata approvata in un contesto complessivo non idoneo a far sorgere nei destinatari una ragionevole fiducia nel suo mantenimento (analogamente, sentenza n. 56 del 2015).

In relazione poi all'indice basato sulla proporzionalità dell'intervento legislativo retroattivo, va considerato che la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 non trascura di concedere ai beneficiari degli assegni coinvolti l'accesso a forme flessibili e graduate di restituzione delle somme percepite in eccesso, a seguito dei calcoli effettuati con il nuovo criterio del «valore attuale medio».

L'art. 3, comma 3, della legge regionale in esame consente infatti di provvedere alla restituzione anche tramite la riassegnazione al Consiglio regionale delle quote del “Fondo Family”, attribuite originariamente ma in concreto esigibili soltanto negli anni successivi, attenuando così, anche se solo in parte, l'incisione patrimoniale diretta dell'intervento retroattivo.

Ulteriori agevolazioni nelle modalità di restituzione, previste dall'art. 3, commi 5 e 6, non rilevano direttamente in questa sede, in quanto riferibili solo ai consiglieri beneficiari dell'attualizzazione senza aver ancora maturato i requisiti previsti per la corresponsione del vitalizio, ma sono complessivamente significative nella direzione indicata.

Sempre in chiave di valutazione sulla proporzionalità dell'intervento, non è senza importanza il fatto che l'art. 5 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 abbia concesso ai consiglieri che, all'entrata in vigore della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, esercitarono l'opzione per l'attualizzazione, la possibilità di revocarla con effetto retroattivo, entro il termine di sessanta giorni dalla richiesta di restituzione.

In tal modo, il legislatore regionale ha rimesso agli stessi ex consiglieri interessati la facoltà di tornare al regime previgente l'entrata in vigore della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 e dunque di veder riesperire l'importo mensile del vitalizio a discapito della percezione della quota attualizzata, pur essendo loro ovviamente imposto, all'atto della revoca, l'obbligo di restituire al Consiglio regionale («ove non l'abbiano già fatto», recita significativamente, ancora, l'art. 5, comma 2) l'intero importo del valore attuale percepito, sia sotto forma di liquidità che di quote del “Fondo Family”.

8.– In definitiva, le ragioni fin qui enunciate dimostrano la ragionevolezza della normazione retroattiva sul patrimonio dei destinatari e conducono a ritenere non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata.

Resta comunque fermo che si è al cospetto di un intervento legislativo eccezionale, la cui peculiarità, peraltro, deve essere valutata anche alla luce dell'oggetto stesso su cui incide, ossia un istituto di favore a sua volta fuori dall'ordinario.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 4; 3, commi 5 e 6; 4, comma 4, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti», sollevata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5; 2; 3, commi 1, 2, 3 e 4; 4, commi 1, 2, 3 e 5 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, sollevata, in relazione all'art. 3 Cost., dal Tribunale ordinario di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2019.

Sentenza: 2 aprile 2019, n. 116

Materia: ordine pubblico – sicurezza – bullismo e cyberbullismo – tutela della salute

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 1, comma 1, e 4 della legge regionale Umbria 9 maggio 2018, n. 4 (Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo – Modificazioni a leggi regionali)

Esito: infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale

Estensore nota: Alessandro Zacchi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale nei confronti degli artt. 1, comma 1, e 4 della legge regionale Umbria 4/2018, in riferimento all'art. 117, comma 2, lettera h), della Costituzione, lamentando un'invasione di competenze in relazione all'introduzione di disposizioni concernenti bullismo e cyberbullismo.

Il ricorrente ha impugnato la legge regionale in quanto, rispetto alle finalità, l'art. 1, che mira a "tutelare e valorizzare la crescita educativa, sociale e psicologica dei minorenni, proteggendo e sostenendo in particolare i soggetti più fragili", conterrebbe una "formulazione generica e poco chiara", atta a ricomprendere interventi non solo di carattere social-preventivo, ma anche inerenti all'ordine pubblico e alla sicurezza.

L'art. 4 è stato oggetto di impugnazione poiché istitutivo del "Tavolo di coordinamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo", uno strumento, ad avviso del Presidente del Consiglio dei Ministri, in contrasto con le disposizioni costituzionali per l'inclusione, al suo interno, di soggetti appartenenti alle Forze di polizia.

Secondo il ricorrente, infatti, la partecipazione al Tavolo anche da parte di Prefetti, Polizia e Guardia di finanza, trascenderebbe la finalità di carattere sociale ed educativo sottesa all'intervento regionale, riguardando profili penali ed interferendo indebitamente con la competenza esclusiva statale in materia "ordine pubblico e sicurezza".

La Corte Costituzionale ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità proposte dal ricorrente per i motivi di seguito esposti.

Innanzitutto, i giudici hanno premesso che il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo è oggetto di attenzione ad ogni livello, sia statale che territoriale, considerata la gravità dei comportamenti dei soggetti attivi e le conseguenze e i danni prodotti sulle vittime di queste condotte.

Nell'ordinamento italiano, il fenomeno ha trovato una regolamentazione attraverso la legge 29 maggio 2017, n. 71 (Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del cyberbullismo).

A livello locale, invece, le Regioni si sono adoperate non solo tramite atti legislativi, ma anche con attività promozionali e iniziative volte a sensibilizzare la società rispetto alla tematica in esame.

Ad avviso dei giudici costituzionali, dunque, la legge regionale umbra 4/2018 si inserisce in questo contesto, prevedendo una serie di interventi volti alla prevenzione e al contrasto del fenomeno nel territorio regionale.

Dopo tali considerazioni, la Corte Costituzionale si è espressa nel merito della questione focalizzandosi sulle due disposizioni impugnate.

La prima disposizione, l'art. 1, comma 1, descrive le finalità dell'intervento regionale: la Regione Umbria, per raggiungere gli obiettivi individuati, promuove e sostiene progetti e programmi concernenti: campagne di sensibilizzazione e informazione in ordine alla gravità del bullismo e del cyberbullismo; iniziative a carattere culturale, sociale, sanitario, ricreativo e sportivo su legalità e rispetto reciproco; programmi di sostegno in favore dei minorenni vittime di atti di bullismo, programmi di recupero rivolti agli autori di detti atti e programmi di assistenza e supporti ai genitori coinvolti.

Ad avviso dei giudici, la lettura della disposizione porta ad escludere che questa ecceda l'ambito di intervento regionale interferendo con la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, ex art. 117, comma 2, lettera h), della Costituzione.

Secondo la Corte "ai fini dell'individuazione della materia nella quale si colloca la norma impugnata, si deve tener conto dell'oggetto, della *ratio* e della finalità della disciplina da essa stabilita", "tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato".

Dunque, per individuare la materia, si devono considerare: oggetto, ratio e finalità.

Rispetto a questi tre profili, i giudici hanno ritenuto che la Regione Umbria abbia agito su un piano esclusivamente educativo, con una legge che dedica particolare attenzione ai giovani e ad azioni di tipo culturale, sociale, sanitario, ricreativo e sportivo; non sono state rintracciate interferenze rispetto all'attività di repressione del bullismo e del cyberbullismo, né dal punto di vista dell'ordine pubblico, né da quello della sicurezza.

La Corte ha precisato che il legislatore regionale è intervenuto in un'ottica di prevenzione del bullismo in quanto problema di interesse sociale generale, perseguendo finalità prevenzionistiche estranee alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

La seconda disposizione, l'art. 4, istituisce il "Tavolo di coordinamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo", presieduto dal Presidente della Giunta regionale o dall'Assessore a tal fine delegato e composto da vari soggetti: Presidenti delle consulte provinciali degli studenti, rappresentanti delle Aziende USL e un rappresentante dell'ANCI.

Al Tavolo possono inoltre partecipare anche altre figure, previa intesa con gli enti di appartenenza, tra cui: Prefetti, un rappresentante dell'Ufficio scolastico regionale, uno dell'Ordine degli avvocati, uno dell'Arma dei Carabinieri, uno della Polizia e uno della Guardia di finanza.

I giudici hanno motivato la legittimità della misura istitutiva del Tavolo di coordinamento sulla base di precedenti pronunce costituzionali relative a iniziative analoghe legate a bullismo e cyberbullismo.

La Corte, infatti, ha ripetutamente ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento ad altre disposizioni di legge che istituivano organismi operanti nell'ambito della promozione della cultura della legalità, quando i compiti erano essenzialmente di promozione culturale, studio e ricerca: l'attività di conoscenza, formazione e ricerca non appare, ad avviso dei giudici, idonea ad incidere sull'assetto della competenza statale.

Ancora, la Corte Costituzionale ha precisato che la presenza, eventuale, di esponenti delle Forze di polizia non costituisca di per sé, un'invasione delle competenze statali.

In primis, perché la partecipazione di tali soggetti non è obbligatoria, ma è facoltativa ed eventuale, per cui si rende necessaria la previa autorizzazione da parte dell'ente di appartenenza. In secondo luogo, i compiti affidati agli esponenti delle Forze di polizia hanno un carattere meramente conoscitivo ed informativo. Per tali motivi, i giudici non hanno ravvisato, neanche in questo caso, alcuna violazione dell'art. 117, comma 2, lettera h), della Costituzione.

La Corte, dunque, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale né rispetto all'art. 1, comma 1, della l.r. 4/2018, né rispetto all'art. 4 della medesima legge, non rientrando le disposizioni in esame all'interno della materia, di competenza statale, "ordine pubblico e sicurezza".

Sicurezza pubblica - Disposizioni regionali finalizzate alla prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Istituzione, presso la Giunta regionale, di un "Tavolo di coordinamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo. - Legge della Regione Umbria 9 maggio 2018, n. 4 (Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Modificazioni a leggi regionali), artt. 1, comma 1, e 4. (T-190116) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.20 del 15-5-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 4 della legge della Regione Umbria 9 maggio 2018, n. 4 (Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Modificazioni a leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato l'11-17 luglio 2018, depositato in cancelleria il 17 luglio 2018, iscritto al n. 45 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

udito nella udienza pubblica del 2 aprile 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Paola Manuali per la Regione Umbria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 4 della legge della Regione Umbria 9 maggio 2018, n. 4 (Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Modificazioni a leggi regionali), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 1, laddove prevede che la legge regionale umbra è volta a prevenire e contrastare il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo «in tutte le sue manifestazioni», conterrebbe una «formulazione generica e poco chiara», atta a ricomprendere non solo interventi di carattere social-preventivo, ma anche quelli strettamente inerenti all'ordine pubblico e alla sicurezza.

Con riferimento all'art. 4, istitutivo del «Tavolo di coordinamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo», il Governo lamenta che l'acquisizione di informazioni sull'attività di ordine pubblico espletata dagli appartenenti alle Forze di polizia – componenti facoltativi di detto tavolo – trascenderebbe le finalità di carattere sociale ed educativo sottese all'intervento regionale e conferirebbe invece alla Regione «il generale potere di promuovere, attraverso il menzionato Tavolo, “il coordinamento” tra i vari soggetti preposti all'attività di prevenzione e contrasto del bullismo, e potrebbero riguardare profili penali e attività di polizia in ordine alla prevenzione e repressione dei vari reati sussumibili nel fenomeno del bullismo».

Entrambe le disposizioni impugnate, dunque, eccederebbero l'area di intervento regionale, circoscritta agli interventi di carattere educativo e social-preventivo, interferendo indebitamente con la competenza esclusiva statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza».

2.– Le questioni non sono fondate.

2.1.– Deve preliminarmente osservarsi come il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo sia oggetto di particolare attenzione ad ogni livello, per l'allarme destato dal diffondersi di comportamenti aggressivi, soprattutto negli ambienti scolastici, che non di rado trascendono in forme di violenza fisica e psicologica verso i soggetti più deboli e meno integrati.

Il fenomeno non è nuovo, ma nelle nuove generazioni presenta caratteri di maggiore diffusione e pervasività, a causa delle potenzialità offerte dagli strumenti tecnologici, i nuovi media e i social networks.

Il legislatore statale è da ultimo intervenuto in materia con la legge 29 maggio 2017, n. 71 (Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo), che ha, tra l'altro, previsto l'attivazione di un tavolo tecnico presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con il compito di redigere un piano di azione integrato per contrastare e prevenire il bullismo e realizzare una banca dati per il monitoraggio del fenomeno.

Il tema è particolarmente sentito anche a livello locale, dove numerose sono le iniziative regionali, non necessariamente a carattere legislativo, che perseguono il medesimo obiettivo di prevenzione e contrasto del bullismo, attraverso la promozione e il finanziamento di progetti e programmi per la diffusione di una cultura del rispetto dell'altro, della dignità di ogni persona, della convivenza civile, della solidarietà, nonché l'istituzione di organismi tecnici per il monitoraggio e l'analisi del fenomeno.

Un tale obiettivo, del resto, richiede un'azione capillare, soprattutto di tipo educativo, che coinvolga tutti i soggetti che quotidianamente entrano in contatto con i ragazzi nei vari ambiti di socializzazione, a partire dalle famiglie e dalle scuole.

2.2.– In questo quadro si inserisce anche la legge reg. Umbria n. 4 del 2018, la quale prevede una serie di interventi volti alla prevenzione e al contrasto del bullismo e cyberbullismo nel territorio regionale.

Si tratta invero di un intervento normativo volto a promuovere campagne di educazione civica all'interno delle istituzioni scolastiche, nonché accordi e intese con i soggetti istituzionali operanti nel territorio, promuovendo e finanziando progetti e programmi per la diffusione della cultura della legalità e del rispetto della dignità della persona in ambiente scolastico e nei luoghi di aggregazione giovanile, come pure per l'uso consapevole degli strumenti informatici e della rete.

2.3.– L'art. 1 della legge regionale impugnata, dichiaratamente collocandosi nel rispetto dei principi costituzionali e della citata legge n. 71 del 2017, descrive le finalità dell'intervento regionale, che mira a «tutelare e valorizzare la crescita educativa, sociale e psicologica dei minorenni, proteggendo e sostenendo in particolare i soggetti più fragili».

Per il raggiungimento di tali obiettivi, la Regione Umbria promuove e sostiene, attraverso finanziamenti gravanti su appositi capitoli di spesa nell'ambito della Missione denominata «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia» (art. 8 della legge reg. Umbria n. 4 del 2018), progetti e programmi concernenti: la realizzazione di campagne di sensibilizzazione e informazione in ordine alla gravità del bullismo e cyberbullismo e delle sue conseguenze; la promozione di iniziative di carattere culturale, sociale, sanitario, ricreativo e sportivo sui temi, tra gli altri, della legalità e del rispetto reciproco; l'attivazione di programmi di sostegno in favore dei minorenni vittime di atti di bullismo, nonché di programmi di recupero rivolti agli autori di detti atti, oltre all'organizzazione di corsi, programmi di assistenza e di supporto per i genitori (art. 2 della medesima legge regionale).

2.4.– L’art. 4 impugnato istituisce il «Tavolo di coordinamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo», presieduto dal Presidente della Giunta regionale o l’Assessore a tal fine delegato.

Esso è composto dai presidenti delle consulte provinciali degli studenti, dai rappresentanti delle ASL e da un rappresentante dell’ANCI. Possono altresì partecipare, previa intesa con gli enti di appartenenza, anche i Prefetti, un rappresentante dell’Ufficio scolastico regionale, uno dell’Ordine degli avvocati, uno dell’Arma dei Carabinieri, uno della Polizia e uno della Guardia di finanza.

Detto organismo ha il compito di raccogliere informazioni sui fenomeni in esame e sulle iniziative di prevenzione e contrasto degli stessi presenti nel territorio, al fine di creare una «sinergia» tra tutti i soggetti che in ambito regionale contribuiscono a prevenire e contrastare il bullismo.

Il Tavolo opera in raccordo con il Tavolo di coordinamento delle politiche giovanili e si avvale del supporto del Garante regionale dell’infanzia e l’adolescenza, del Comitato regionale per le comunicazioni e del Comitato tecnico-scientifico per la sicurezza e la vivibilità.

3. – La lettura complessiva della legge della Regione Umbria porta ad escludere che le disposizioni impugnate eccedano l’ambito di intervento regionale e interferiscano, come sostenuto nel ricorso, con la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico in violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

La giurisprudenza di questa Corte ha più volte ribadito che «ai fini dell’individuazione della materia nella quale si colloca la norma impugnata, si deve tener conto dell’oggetto, della ratio e della finalità della disciplina da essa stabilita, “tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l’interesse tutelato” (ex plurimis, sentenze n. 140 del 2015 e n. 167 del 2014; analogamente sentenze n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015)» (sentenza n. 108 del 2017).

In ossequio a tali principi, occorre esaminare le disposizioni impugnate nel contesto di una lettura integrata e sistematica della legge regionale Umbria n. 4 del 2018, a partire dalle sue finalità che perseguono il dichiarato intento di «prevenire e contrastare il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo, in tutte le sue manifestazioni, al fine di tutelare e valorizzare la crescita educativa, sociale e psicologica dei minorenni, proteggendo e sostenendo in particolare i soggetti più fragili» (art. 1).

Le tipologie di interventi programmati allo scopo, il novero dei soggetti coinvolti, l’enunciazione delle tipologie dei progetti ammessi ai finanziamenti e l’individuazione dei beneficiari dei medesimi denotano che la Regione ha inteso agire esclusivamente su un piano educativo, con particolare attenzione agli ambienti rivolti ai più giovani e con azioni di tipo culturale, sociale, sanitario, ricreativo e sportivo.

Non vi sono elementi che possano manifestare una interferenza della Regione nelle attività di repressione del bullismo e del cyberbullismo, la cui individuazione e definizione è data invece dal legislatore statale (art. 1, comma 2, della legge n. 71 del 2017) che ha stabilito anche i relativi rimedi e le relative sanzioni (si vedano gli artt. 2, 5 e 7 della legge n. 71 del 2017).

Né vi è traccia di sovrapposizione da parte del legislatore regionale con le scelte di politica criminale per il contrasto ai reati connessi ai fenomeni in questione, anch’esse rientranti, invece, nella sfera statale (art. 7 della legge n. 71 del 2017).

Il legislatore regionale è piuttosto intervenuto in un’ottica di prevenzione del bullismo quale problema di interesse sociale generale, per tutelare e valorizzare la crescita educativa, sociale e psicologica dei minorenni, perseguendo finalità di prevenzione, estranee alla materia della tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza.

4.– Anche in riferimento al Tavolo di coordinamento regionale di cui all’art. 4 della legge reg. Umbria n. 4 del 2018, il ricorso lamenta una invasione delle competenze esclusive del legislatore statale in materia di sicurezza e ordine pubblico, ex art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.,

poiché, ad avviso del ricorrente, è ben possibile che le informazioni raccolte da questo organismo trascendano le finalità di carattere sociale, culturale ed educativo proclamate all'art. 1 della suddetta legge regionale e sconfinino nella materia penale, intersecando, perciò, le attività di polizia relative ai reati sussumibili nel fenomeno del bullismo.

Invero, il dato testuale e una lettura della disposizione impugnata alla luce delle altre previsioni della legge regionale consentono di escludere che l'attività di detto organo possa ledere l'invocata competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Occorre innanzi tutto osservare che i compiti del Tavolo di coordinamento, di cui all'impugnato art. 4, si limitano alla raccolta di «informazioni sul bullismo e sul cyberbullismo e sulle iniziative di prevenzione e contrasto degli stessi presenti sul territorio».

Questa Corte ha ripetutamente ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento ad altre disposizioni di leggi regionali che prevedevano l'istituzione di organismi operanti nell'ambito della promozione della cultura della legalità, quando i compiti da questi svolti erano essenzialmente di promozione culturale, di studio e di ricerca (sentenze n. 208 del 2018 e n. 105 del 2006).

Invero, secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, la competenza dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica 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).

Analoghe valutazioni possono ripetersi anche per le competenze affidate al tavolo tecnico umbro a cui, nell'ambito della prevenzione e contrasto del bullismo, sono riconosciute attribuzioni meramente informative e conoscitive (a contrario, sentenza n. 325 del 2011, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa della Regione Puglia istitutiva di una «Agenzia regionale per la promozione della legalità e della cittadinanza sociale», i cui compiti definivano «un ruolo operativo non riducibile a meri compiti istruttori, consultivi o di studio»).

Né in senso contrario depone la possibile partecipazione al Tavolo di coordinamento di esponenti delle Forze di polizia.

L'impugnato art. 4, infatti, prevede che oltre ai soggetti indicati nel primo periodo – appartenenti all'amministrazione regionale e sanitaria, agli organismi rappresentativi degli studenti e alle associazioni che operano nel settore – al Tavolo «possono partecipare, previa intesa con gli enti di appartenenza, anche i Prefetti della Regione o loro delegati, un rappresentante dell'Ufficio scolastico regionale, un rappresentante degli Ordini degli Avvocati presenti sul territorio regionale, designato congiuntamente dagli Ordini stessi, un rappresentante dell'Arma dei Carabinieri, un rappresentante della Polizia di Stato e un rappresentante della Guardia di Finanza».

La presenza dei Prefetti e dei rappresentanti dell'Arma dei Carabinieri, della Polizia di Stato e della Guardia di Finanza, tra i soggetti invitati al Tavolo di coordinamento, ha erroneamente indotto il ricorrente a ravvisare una possibile invasione nel campo delle attività di sicurezza e ordine pubblico riservate allo Stato.

Invero, la disposizione è chiara nel precisare che la partecipazione dei rappresentanti delle Forze di polizia è solo eventuale e facoltativa, ed è pur sempre subordinata ad una «previa intesa con gli enti di appartenenza».

Si tratta dunque di un'ipotesi ben diversa da quelle nelle quali questa Corte ha in passato dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni di leggi regionali con le quali si istituivano organismi nella cui composizione era prevista la presenza necessaria dei questori, dei prefetti e dei rappresentanti delle Forze dell'ordine preposte alla pubblica sicurezza (tra le molte, sentenza n. 55 del 2001).

Nel caso del «Tavolo di coordinamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo» istituito dalla Regione Umbria, la facoltatività della partecipazione dei rappresentanti delle forze dell'ordine e la tipologia dei compiti meramente conoscitivi e informativi ad esso affidati consentono di ritenere che la Regione resistente si sia legittimamente mossa

nell'ambito della propria competenza, di promozione culturale e politica socio-assistenziale, senza trascinare nel campo della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, spettante in via esclusiva allo Stato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 4 della legge della Regione Umbria 9 maggio 2018, n. 4 (Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Modificazioni a leggi regionali), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h) della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2019.

Sentenza: 19 marzo 2019, n. 118

Materia: Ambiente - Edilizia - urbanistica

Parametri invocati: violazione della competenza legislativa regionale riconosciuta in materia urbanistica dall'art. 2, lettera g), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 3, 9 e 17 della legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta, 29 marzo 2018, n. 5 (Disposizioni in materia di urbanistica e pianificazione territoriale. Modifica di leggi regionali)

Esito:

-illegittimità costituzionale dell'art. 12-bis, comma 4, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), inserito dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 29 marzo 2018, n. 5, nella parte in cui consente di non sottoporre né a VAS né alla verifica di assoggettabilità a VAS i piani urbanistici di dettaglio che determinino modifiche non costituenti variante del piano regolatore generale vigente;

-illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della l.r. Valle d'Aosta 11/1998, come sostituito dall'art. 9 della l.r. Valle d'Aosta 5/2018;

-non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 2, lettere a), h), i) e j), della l.r. Valle d'Aosta 11/1998, come sostituito dall'art. 17 della l.r. Valle d'Aosta 5/2018, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione

Estensore nota: Domenico Ferraro

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 3, 9 e 17 della l.r. Valle d'Aosta 5/2018 ritenendo che tali disposizioni eccedano la competenza legislativa regionale riconosciuta in materia urbanistica dall'art. 2, lettera g), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e violino la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Le prime due questioni attengono al rapporto tra la disciplina statale e quella regionale nell'ambito della valutazione ambientale strategica (VAS).

La prima questione riguarda l'art. 3 della l.r. 5/2018, che secondo il ricorrente, ridurrebbe il livello di tutela ambientale stabilito dall'art. 6, commi 2, lettera a), e 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto consentirebbe di escludere dalla valutazione ambientale i piani urbanistici di dettaglio (PUD) anche quando contengono modifiche minori ai piani sovraordinati, qualificate dalla legislazione regionale come "*modifiche non costituenti variante*".

La seconda concerne l'art. 9 della stessa legge regionale che prevede "*le varianti non sostanziali al PRG non sono sottoposte a verifica di assoggettabilità a VAS*", così introducendo casi di esclusione dalla verifica di assoggettabilità a VAS e alla VAS stessa, non previsti dalla legislazione statale, dal momento che, ad avviso del ricorrente, le varianti non sostanziali

rientrerebbero senza dubbio tra le modifiche minori ai piani per le quali l'art. 6, commi 2, lettera a), e 3, mentre il d.lgs. 152/2006 prevede la sottoposizione alla verifica di assoggettabilità a VAS. In tutti e due i casi risulterebbe, quindi, violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione e per la Corte entrambe le questioni sono fondate perché le disposizioni del d.lgs. 152/2006 (c.d. codice dell'ambiente) configurano un complesso normativo idoneo a vincolare la potestà legislativa della Regione autonoma Valle d'Aosta. Anche la competenza legislativa primaria regionale in tema di "*tutela del paesaggio*", prevista dall'art. 2, lettera q), dello statuto reg. Valle d'Aosta, ne risulta quindi, in ogni caso, vincolata, posto che questa deve essere esercitata nel "*rispetto*" delle "*norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica*".

La Corte, inoltre, argomenta che, il legislatore regionale non ha adeguatamente considerato che la VAS si sviluppa secondo una logica diversa da quella della pianificazione, che non attiene tanto ai termini della conformità (del piano urbanistico a disposizioni contenute in altri piani di settore, oppure di un piano rispetto ad un altro), bensì a quelli della compatibilità, verificando con funzione predittiva che il bilanciamento degli interessi compiuto dal pianificatore sia direttamente coerente con una protezione ottimale dell'ambiente.

La seconda disposizione impugnata, l'art. 9 della l.r. Valle d'Aosta 5/2018, dispone, sostituendo l'art. 16 della legge reg. Valle d'Aosta 11/1998, e in particolare il suo comma 1, in via generale, che: "*le varianti non sostanziali al PRG non sono sottoposte a verifica di assoggettabilità a VAS*".

È utile, anche in questo caso, precisare che, nella disciplina regionale previgente, l'art. 6, comma 4, lettera d), della l.r. Valle d'Aosta 12/2009 escludeva dal campo di applicazione della VAS solo "*le varianti non sostanziali ai piani regolatori generali comunali e intercomunali, di cui all'articolo 14 della legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), che apportano variazioni tese a ridurre eventuali effetti negativi significativi sull'ambiente*".

Si può quindi constatare che la nuova norma impugnata, modificando la precedente impostazione, ha escluso in via generale e astratta dalla disciplina della VAS un'intera categoria di varianti al PRG che invece, in base alla normativa statale, vanno sottoposte alla verifica di assoggettabilità, sulla base del ricordato criterio della produzione di impatti significativi sull'ambiente.

Per la Corte, correttamente, il ricorrente sostiene che le varianti non sostanziali rientrano tra le modifiche minori ai piani di cui all'art. 6, commi 2, lettera a), e 3, cod. ambiente: la disposizione impugnata determina, anche in questo caso, un'automatica esclusione, non prevista dalla legislazione statale, dalla verifica di assoggettabilità e sottoposizione a VAS.

La Corte dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della l.r. Valle d'Aosta 11/1998, come sostituito dall'art. 9 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018. L'ultima questione sollevata riguarda l'art. 17 della l.r. Valle d'Aosta 5/2018, che, sostituendo l'art. 52 della l.r. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, rubricato è diretto a individuare gli interventi consentiti nei centri storici in assenza degli strumenti attuativi del PRG.

La norma incide sulla disciplina urbanistico-edilizia applicabile nelle zone territoriali di tipo "A", ossia nelle "*parti del territorio comunale costituite dagli agglomerati che presentano interesse storico, artistico, documentario o ambientale e dai relativi elementi complementari o integrativi*" (art. 22, comma 1, lettera a), della l.r. Valle d'Aosta 11/1998, ed elenca gli interventi consentiti in assenza dei suddetti strumenti attuativi e previo parere delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, nel caso in cui l'immobile sia tutelato ai sensi delle norme statali o regionali.

La censura statale si appunta sugli interventi descritti alle lettere a), h), i) e j), di cui non si rinviene corrispondenza, nell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 recante "*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)*" che è il testo unico in materia di edilizia.

Tale disposizione statale stabilirebbe "*puntualmente*" i soli "*interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, oltre che di restauro e di risanamento conservativo e di ristrutturazione*

edilizia”, consentiti “*nei Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici nonché nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l’edificazione*”.

Richiamando la giurisprudenza costituzionale relativa alle Regioni a statuto ordinario, per le quali il suddetto art. 9 è stato qualificato come principio fondamentale, il ricorrente sostiene che con le norme impugnate il legislatore regionale non solo avrebbe ecceduto la sfera di competenza legislativa esclusiva in materia urbanistica statutariamente prevista, ma soprattutto si sarebbe posto in contrasto con la normativa statale in materia di “*tutela dell’ambiente*”, che, “*peraltro, rileva in quanto delimita la competenza regionale esclusiva in materia urbanistica*”.

Per la Corte anche questa terza questione è fondata.

Le norme regionali impugnate riguardano la materia urbanistica, sulla quale sussiste, ai sensi dell’art. 2, lettera g), statuto reg. Valle d’Aosta, una competenza primaria regionale, come tale vincolata al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali.

Occorre dunque verificare se e in che misura l’art. 9 t.u. edilizia possa ritenersi integrare un parametro idoneo a vincolare la suddetta potestà legislativa regionale, dal momento che l’Avvocatura generale dello Stato l’ha puntualmente invocato come norma interposta a sostegno sia della violazione della competenza legislativa esclusiva statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia del mancato rispetto dei vincoli posti alla competenza regionale in materia urbanistica.

Dopo attenta ricostruzione, per la Corte, il parametro di riferimento rimane, la sola competenza regionale primaria in materia di urbanistica, rispetto alla quale non tutto il contenuto precettivo delle norme del t.u. edilizia integra principi vincolanti per l’autonomia regionale.

L’art. 2, rubricato “*Competenze delle regioni e degli enti locali*”, del suddetto t.u. stabilisce, infatti, che la potestà legislativa concorrente in materia edilizia delle Regioni ordinarie si esercita nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale “*desumibili*” dalle disposizioni contenute nel medesimo testo unico mentre quella delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano deve essere esercitata “*nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione*”.

La Corte ha inteso verificare in che termini le norme impugnate si discostino dal principio desumibile dall’art. 9, comma 2, t.u. edilizia, il quale, per il suo contenuto, per la sua obiettiva natura e per il contesto normativo in cui è inserito, è qualificabile come norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto tale idonea a vincolare la potestà legislativa primaria regionale.

La Corte ha già individuato, nella sentenza 68/2018, la specifica finalità perseguita dal suddetto comma 2 dell’art. 9, ravvisandola nell’esigenza di “*salvaguardare la funzione di pianificazione urbanistica intesa nel suo complesso, evitando che, nelle more del procedimento di approvazione del piano attuativo, siano realizzati interventi incoerenti con gli strumenti urbanistici generali e comunque tali da compromettere l’ordinato uso del territorio*”.

Nella successiva sentenza 245/2018, ritenendosi non fondata la questione relativa a una legge della Regione Abruzzo, si è ulteriormente specificato il principio ricavabile dal medesimo comma 2 dell’art. 9, affermando che gli interventi di recupero consentiti dalla disposizione censurata non implicavano “*consumo di suolo mediante l’esercizio di attività di nuova edificazione*”.

Si deve allora considerare che le norme oggetto di impugnativa prefigurano limitati interventi funzionali alla riqualificazione e rivitalizzazione delle aree territoriali di tipo “A”, quindi già edificate e provviste di opere di urbanizzazione.

Si tratta, peraltro, di interventi espressamente subordinati al rilascio, nel caso di immobile tutelato ai sensi della normativa statale o regionale, del previo parere delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

Dopo attento esame analitico delle disposizioni censurate, non si è quindi in presenza, di elementi tali da far desumere che, in modo arbitrario o irrazionale, gli interventi consentiti dal legislatore regionale non rispettino il criterio fondamentale di impedire il consumo di suolo

attraverso nuove edificazioni su aree libere.

Essi ne rappresentano, piuttosto, un legittimo svolgimento nella direzione di una riqualificazione urbana, funzionale anche a implementarne e adeguarne la dotazione infrastrutturale.

La Corte pertanto dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12-bis della l.r. 11/1998 impugnati nella parte in cui consente di non sottoporre né a VAS né alla verifica di assoggettabilità a VAS i piani urbanistici di dettaglio che determinino modifiche non costituenti variante del piano regolatore generale vigente.

Dichiara inoltre la illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta 11/1998, come sostituito dall'art. 9 della l.r. Valle d'Aosta 5/2018. Infine, dichiara non fondate, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 2, lettere a), h), i) e j), della l.r. Valle d'Aosta 11/1998, come sostituito dall'art. 17 della legge reg. Valle d'Aosta 5/2018, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Tutela dell'ambiente (valutazione ambientale strategica [VAS]; esenzione da VAS e da verifica di assoggettabilità per i piani urbanistici di dettaglio che determinino modifiche non costituenti variante del piano regolatore generale [PRG] vigente; esenzione da verifica di assoggettabilità a VAS per le varianti non sostanziali al PRG) - Edilizia e urbanistica (individuazione degli interventi consentiti nei centri storici in assenza degli strumenti attuativi del PRG). - Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), artt. 12-bis, comma 4, 16, comma 1, e 52, comma 2, lettere a), h), i) e j), inserito, il primo, e come sostituiti, gli altri, rispettivamente dagli artt. 3, 9 e 17 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 29 marzo 2018, n. 5 (Disposizioni in materia urbanistica e pianificazione territoriale. Modificazione di leggi regionali). (T-190118) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.21 del 22-5-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12-bis, comma 4, 16, comma 1, e 52, comma 2, lettere a), h), i) e j), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta) inserito, il primo, e come sostituiti, gli altri, rispettivamente dagli artt. 3, 9 e 17 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 29 marzo 2018, n. 5 (Disposizioni in materia urbanistica e pianificazione territoriale. Modificazione di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 28 giugno-4 luglio 2018, depositato in cancelleria il 6 luglio 2018, iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nella udienza pubblica del 19 marzo 2019 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanni Guzzetta per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

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. 3, 9 e 17 della legge della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste 29 marzo 2018, n. 5 (Disposizioni in materia urbanistica e pianificazione territoriale. Modificazione di leggi regionali), ritenendo che tali disposizioni eccedano la competenza legislativa regionale riconosciuta in materia urbanistica dall’art. 2, lettera g), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d’Aosta) e violino la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente e del paesaggio di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2.– Le prime due questioni attengono al rapporto tra la disciplina statale e quella regionale nell’ambito della valutazione ambientale strategica (VAS).

L’una riguarda l’art. 3 della legge reg. Valle d’Aosta n. 5 del 2018, che inserisce l’art. 12-bis (rubricato «valutazione ambientale strategica») nella legge della Regione autonoma Valle d’Aosta 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d’Aosta), il quale, secondo il ricorrente, ridurrebbe il livello di tutela ambientale stabilito dall’art. 6, commi 2, lettera a), e 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto consentirebbe di escludere dalla valutazione ambientale i piani urbanistici di dettaglio (PUD) anche quando contengono modifiche minori ai piani sovraordinati, qualificate dalla legislazione regionale come «modifiche non costituenti variante».

L’altra concerne l’art. 9 della medesima legge regionale che, nel sostituire l’art. 16 della legge reg. Valle d’Aosta n. 11 del 1998, stabilisce, al comma 1 di quest’ultimo articolo, che «le varianti non sostanziali al PRG non sono sottoposte a verifica di assoggettabilità a VAS», così introducendo casi di esclusione dalla verifica di assoggettabilità a VAS e alla VAS non previsti dalla legislazione statale, dal momento che, ad avviso del ricorrente, le varianti non sostanziali rientrerebbero senza dubbio tra le modifiche minori ai piani per le quali l’art. 6, commi 2, lettera a), e 3, cod. ambiente prevede la sottoposizione alla verifica di assoggettabilità a VAS. In tutti e due i casi risulterebbe, quindi, violato l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.1.– Le questioni sono entrambe fondate.

Il comma 2, lettera a), dell’art. 6 cod. ambiente prevede una generalizzata e obbligatoria sottoposizione a VAS di tutti i piani elaborati nei settori della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, mentre il successivo comma 3 ne ipotizza una possibile esclusione, per le modifiche minori e in relazione a quei piani che determinano l’uso di piccole aree a livello locale, ma solo all’esito di un giudizio dell’autorità competente che valuti l’assenza di impatti significativi sull’ambiente.

Il successivo art. 12 dello stesso cod. ambiente, infatti, struttura un articolato procedimento tra autorità procedente e autorità competente diretto a verificare se il piano possa avere impatti significativi sull’ambiente; il suddetto giudizio rimane necessario anche nell’ipotesi prevista dal comma 6 del medesimo articolo (modifiche a piani e programmi ovvero a strumenti attuativi di piani o programmi già sottoposti positivamente a verifica di assoggettabilità o a VAS), pur se limitato ai soli effetti significativi sull’ambiente che non siano stati precedentemente considerati dagli strumenti normativamente sovraordinati.

Tali disposizioni del codice dell’ambiente configurano un complesso normativo idoneo a vincolare la potestà legislativa della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste.

Se, da un lato, infatti, la VAS, «disciplinata dal d.lgs. n. 152 del 2006 in attuazione della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente), attiene alla materia “tutela dell’ambiente”, di competenza esclusiva dello Stato» (sentenza n. 58 del 2013), le disposizioni citate, dall’altro, sono configurabili anche come norme fondamentali delle riforme economico-sociali, sia per il loro contenuto riformatore, sia per la loro attinenza a un bene comune, quale è quello ambientale, di primaria importanza per la vita sociale ed economica (sentenze n. 198 del 2018, n. 164 del 2009 e n. 378 del 2007).

Anche la competenza legislativa primaria regionale in tema di «tutela del paesaggio», prevista dall'art. 2, lettera q), dello statuto reg. Valle d'Aosta, ne risulta quindi, in ogni caso, vincolata, posto che questa deve essere esercitata nel «rispetto» delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

2.2.– Entrambe le disposizioni impugnate, invece, contraddicono tale vincolo.

È preliminare considerare che le modifiche introdotte dal legislatore regionale hanno mutato la *sedes materiae* della disciplina in tema di VAS riferita ai piani urbanistici.

Nella sistematica dell'ordinamento regionale la disciplina delle valutazioni ambientali dei piani e progetti urbanistici era, infatti, in precedenza specificamente contenuta nella legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 26 maggio 2009, n. 12 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione delle direttive 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Disposizioni per l'attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno e modificazioni di leggi regionali in adeguamento ad altri obblighi comunitari. Legge comunitaria 2009).

Con le impugnate disposizioni, invece, la disciplina della VAS relativa ai piani è stata trasferita nella legge urbanistica regionale (legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998).

In tale nuova collocazione, tuttavia, il legislatore regionale non ha adeguatamente considerato che la VAS si sviluppa secondo una logica diversa da quella della pianificazione, che non attiene tanto ai termini della conformità (del piano urbanistico a disposizioni contenute in altri piani di settore, oppure di un piano rispetto ad un altro), bensì a quelli della compatibilità, verificando con funzione predittiva che il bilanciamento degli interessi compiuto dal pianificatore sia direttamente coerente con una protezione ottimale dell'ambiente.

L'indice sintomatico di questa inadeguata impostazione si rinviene laddove il legislatore regionale, all'interno delle disposizioni impugnate, ha stabilito, come rileva l'Avvocatura generale dello Stato, effetti automatici di esclusione delle procedure di assoggettabilità e sottoposizione a VAS.

2.2.1.– Il comma 4 dell'art. 12-bis della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, aggiunto dall'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, stabilisce, infatti, che «i piani urbanistici di dettaglio interessanti aree già sottoposte a VAS in occasione della predisposizione di strumenti urbanistici sovraordinati, qualora non comportino ulteriori varianti al PRG vigente, non sono sottoposti né a VAS né alla verifica di assoggettabilità».

Negli altri casi, la VAS e la verifica di assoggettabilità dei piani urbanistici di dettaglio sono comunque limitate agli aspetti che non siano già stati oggetto di valutazione nelle procedure effettuate sulle varianti al PRG sovraordinate».

Va precisato che il piano urbanistico di dettaglio (PUD) è definito dall'art. 48 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998 come lo «strumento urbanistico attuativo del PRG», avente la funzione di «esplicitare, negli ambiti considerati, le indicazioni del PRG e, eventualmente, di proporre soluzioni alternative in ordine alla localizzazione dei servizi pubblici, sia puntuali, sia a rete».

Tale definizione consente di qualificare il PUD come un piano elaborato per il settore della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli che determina l'uso di piccole aree a livello locale.

In base alla norma impugnata, nel caso in cui il PUD non comporti «ulteriori varianti» ma determini «modifiche non costituenti variante», come definite ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera c), della stessa legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, il medesimo PUD viene automaticamente escluso ai fini della assoggettabilità o sottoposizione a VAS.

Ciò accade, ad esempio: a) nel caso di «adeguamenti di limitata entità, imposti da esigenze tecniche, della localizzazione delle infrastrutture, degli spazi e delle opere destinate a servizi

pubblici o di interesse generale» (art. 14, comma 7, lettera b, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998); b) in quello della «destinazione a specifiche opere pubbliche o servizi pubblici di aree che il PRG vigente destina ad altra categoria di opere o di servizi pubblici» (art. 14, comma 7, lettera h, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998).

Tali fattispecie rientrano invece nelle previsioni dell'art. 6, commi 2, lettera a), e 3, cod. ambiente: in tali casi il PUD, infatti, è un piano che determina l'uso di piccole aree a livello locale e, inoltre, apporta modifiche minori ai piani urbanistici sovraordinati.

La VAS è quindi necessaria ove, all'esito della apposita verifica di assoggettabilità, l'autorità competente valuti che il PUD produca impatti significativi sull'ambiente.

In tale prospettiva gli argomenti della difesa regionale, secondo cui i PUD esentati sarebbero unicamente quelli «il cui contenuto sia identico a quello degli strumenti sovraordinati», non appaiono dirimenti. Infatti, per un verso, la presenza di modifiche non costituenti variante – ma qualificabili come modifiche minori secondo la norma statale – esenterebbe automaticamente il PUD pur non essendo il suo contenuto “identico” a quello degli strumenti sovraordinati.

Per altro verso, soprattutto, non si può aprioristicamente e astrattamente affermare la inoffensività sull'ambiente di interventi in ragione della loro modesta entità, ma occorre concretamente accertare se questi sono in grado di produrre un impatto significativo sull'ambiente (sentenza n. 197 del 2014).

Tali considerazioni consentono di escludere che la disciplina regionale integri, come invece sostiene la difesa della Regione, un innalzamento della tutela ambientale.

Nemmeno convincente è l'argomento della prospettata simmetria contenutistica tra la norma impugnata e l'art. 16, ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica). Infatti, ai fini del perseguimento di una ragionevole istanza di semplificazione, quest'ultima norma richiede non solo che lo strumento attuativo non comporti alcuna variante, ma anche che il piano sovraordinato contenga una puntuale serie di prescrizioni che giustificano l'esonero dalla duplicazione della valutazione ambientale.

Deve quindi essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 12-bis, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, inserito dall'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, nella parte in cui consente di non sottoporre né a VAS né alla verifica di assoggettabilità i PUD che determinino modifiche non costituenti variante del PRG vigente.

2.2.2.– La seconda disposizione impugnata, l'art. 9 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, dispone, sostituendo l'art. 16 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, e in particolare il suo comma 1, in via generale, che: «le varianti non sostanziali al PRG non sono sottoposte a verifica di assoggettabilità a VAS».

È utile, anche in questo caso, precisare che, nella disciplina regionale previgente, l'art. 6, comma 4, lettera d), della citata legge reg. Valle d'Aosta n. 12 del 2009 escludeva dal campo di applicazione della VAS (solo) «le varianti non sostanziali ai piani regolatori generali comunali e intercomunali, di cui all'articolo 14 della legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), che apportano variazioni tese a ridurre eventuali effetti negativi significativi sull'ambiente».

Si può quindi constatare che la nuova norma impugnata, modificando la precedente impostazione, ha escluso in via generale e astratta dalla disciplina della VAS un'intera categoria di varianti al PRG che invece, in base alla normativa statale, vanno sottoposte alla verifica di assoggettabilità, sulla base del ricordato criterio della produzione di impatti significativi sull'ambiente.

Correttamente, perciò, il ricorrente sostiene che le varianti non sostanziali rientrano tra le modifiche minori ai piani di cui all'art. 6, commi 2, lettera a), e 3, cod. ambiente: la disposizione impugnata determina, anche in questo caso, un'automatica esclusione, non prevista dalla legislazione statale, dalla verifica di assoggettabilità e sottoposizione a VAS.

Non coglie, invece, nel segno la difesa della Regione quando cerca di giustificare la disposizione asserendo che questa riguarda «ipotesi di natura assolutamente “residuale” rispetto a

quelle tipizzate»; la giurisprudenza di questa Corte, infatti, ha escluso la legittimità di un criterio selettivo dei piani da sottoporre a VAS basato su «un dato meramente quantitativo riferito alle dimensioni di interventi la cui inoffensività sull'ambiente sia aprioristicamente ed astrattamente affermata in ragione della loro modesta entità» (sentenza n. 197 del 2014).

Deve quindi essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, come sostituito dall'art. 9 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018

3.– Oggetto dell'ultima questione è l'art. 17 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, che, sostituendo l'art. 52 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, rubricato «[d]isciplina applicabile nelle zone territoriali di tipo A», è diretto a individuare gli interventi consentiti nei centri storici in assenza degli strumenti attuativi del PRG.

La norma incide sulla disciplina urbanistico-edilizia applicabile nelle zone territoriali di tipo A, ossia nelle «parti del territorio comunale costituite dagli agglomerati che presentano interesse storico, artistico, documentario o ambientale e dai relativi elementi complementari o integrativi» (art. 22, comma 1, lettera a), della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998) ed elenca gli interventi consentiti in assenza dei suddetti strumenti attuativi e previo parere delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, nel caso in cui l'immobile sia tutelato ai sensi delle norme statali o regionali.

Tra quelli elencati nel comma 2 del novellato art. 52, la censura statale si appunta sugli interventi descritti alle lettere a), h), i) e j), «di cui non si rinviene corrispondenza» nell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» (d'ora innanzi t.u. edilizia).

Tale disposizione statale stabilirebbe «puntualmente» i soli «interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, oltre che di restauro e di risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia», consentiti «nei Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici nonché nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l'edificazione».

Richiamando la giurisprudenza costituzionale relativa alle Regioni a statuto ordinario, per le quali il suddetto art. 9 è stato qualificato come principio fondamentale, il ricorrente sostiene che con le norme impugnate il legislatore regionale non solo avrebbe ecceduto la sfera di competenza legislativa esclusiva in materia urbanistica statutariamente prevista, ma soprattutto si sarebbe posto in contrasto con la normativa statale in materia di «tutela dell'ambiente», che, «peraltro, rileva in quanto delimita la competenza regionale esclusiva in materia urbanistica».

3.1.– La questione non è fondata.

Le norme regionali impugnate riguardano precipuamente la materia urbanistica, sulla quale sussiste, ai sensi dell'art. 2, lettera g), statuto reg. Valle d'Aosta, una competenza primaria regionale, come tale vincolata al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali.

Occorre dunque verificare se e in che misura l'art. 9 t.u. edilizia possa ritenersi integrare un parametro idoneo a vincolare la suddetta potestà legislativa regionale, dal momento che l'Avvocatura generale dello Stato l'ha puntualmente invocato come norma interposta a sostegno sia della violazione della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia del mancato rispetto dei vincoli posti alla competenza regionale in materia urbanistica.

Al riguardo va preliminarmente superata l'equivocità della censura: nel caso di specie, infatti, ad assumere rilievo non è il comma 1 dell'art. 9 t.u. edilizia che concerne le aree sprovviste di strumenti urbanistici, ma solo il comma 2 che riguarda, invece, come le norme impugnate, la diversa fattispecie dell'edificazione in porzioni del territorio oggetto di pianificazione generale, ma che, per espressa determinazione degli stessi strumenti generali, necessitano di piani attuativi e questi siano assenti.

In secondo luogo bisogna chiarire che la censura relativa al contrasto con la normativa statale sulla tutela dell'ambiente non è appropriata, in quanto l'evocata norma interposta non vi è direttamente inerente.

Quest'ultima, infatti, è contenuta nel t.u. edilizia e attiene, anche secondo la tradizione storico normativa, alla materia edilizia; non a quella della «tutela dell'ambiente», se non forzandone il carattere di trasversalità, fino a ricomprendervi tutto ciò che materialmente incide sul territorio.

3.2.– Il parametro di riferimento rimane, dunque, la sola competenza regionale primaria in materia di urbanistica, rispetto alla quale non tutto il contenuto precettivo delle norme del t.u. edilizia integra principi vincolanti per l'autonomia regionale. L'art. 2, rubricato «Competenze delle regioni e degli enti locali», del suddetto t.u. stabilisce, infatti, che la potestà legislativa concorrente in materia edilizia delle Regioni ordinarie si esercita nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale «desumibili» dalle disposizioni contenute nel medesimo testo unico mentre quella delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano deve essere esercitata «nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione».

Ai fini del presente scrutinio, pertanto, questa Corte deve verificare in che termini le norme impugnate si discostino dal principio desumibile dall'art. 9, comma 2, t.u. edilizia, il quale, per il suo contenuto, per la sua obiettiva natura e per il contesto normativo in cui è inserito, è qualificabile come norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto tale idonea a vincolare la potestà legislativa primaria regionale.

In merito è opportuno precisare che questa Corte ha già individuato, nella sentenza n. 68 del 2018, la specifica finalità perseguita dal suddetto comma 2 dell'art. 9, ravvisandola nell'esigenza di «salvaguardare la funzione di pianificazione urbanistica intesa nel suo complesso, evitando che, nelle more del procedimento di approvazione del piano attuativo, siano realizzati interventi incoerenti con gli strumenti urbanistici generali e comunque tali da compromettere l'ordinato uso del territorio».

Nella successiva sentenza n. 245 del 2018, ritenendosi non fondata la questione relativa a una legge della Regione Abruzzo, si è ulteriormente specificato il principio ricavabile dal medesimo comma 2 dell'art. 9, affermando che gli interventi di recupero consentiti dalla disposizione censurata non implicavano «consumo di suolo mediante l'esercizio di attività di nuova edificazione».

3.3.– Si deve allora considerare che le norme oggetto di impugnativa prefigurano limitati interventi funzionali alla riqualificazione e rivitalizzazione delle aree territoriali di tipo A, quindi già edificate e provviste di opere di urbanizzazione; si tratta, peraltro, di interventi espressamente subordinati al rilascio, nel caso di immobile tutelato ai sensi della normativa statale o regionale, del previo parere delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

Nello specifico, l'intervento consentito dalla lettera a) del comma 2 dell'art. 52 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, come novellato dall'art. 17 impugnato, attiene alla «esecuzione di infrastrutture e servizi anche di privati al di sotto del livello naturale del terreno delle aree libere».

La stessa norma precisa che si tratta di interventi in aree che sono comunque inedificabili e che non possono conferire volumetria in altre zone.

Tale fattispecie era, peraltro, già contenuta nella legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998: la precedente formulazione richiamava gli interventi nel «sottosuolo», potendosi quindi riscontrare nella novella apportata l'intenzione di chiarire la rilevanza del più preciso riferimento al «livello naturale del terreno», al di sotto del quale gli interventi possono essere consentiti.

Inoltre, la delimitazione della tipologia di intervento alle «infrastrutture e servizi» è tale da escludere destinazioni d'uso abitative o che comunque comportino attività umane di tipo continuativo. L'intervento ammesso è, infine, limitato alle specifiche destinazioni indicate e non è tale da comportare nuovo carico antropico né da incidere sulle possibilità edificatorie dell'area libera.

In base alla lettera h) del comma 2 dell'art. 52, come novellato dall'art. 17 impugnato, sono consentiti «gli interventi di ampliamento e sopraelevazione degli edifici pubblici, a prescindere dalla classificazione, giustificati dalla necessità di razionalizzare il servizio pubblico presente nell'edificio, o di adeguare l'edificio alla normativa vigente in materia di sicurezza o a norme igienico-sanitarie, previo parere favorevole delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio».

Anche tale tipologia di interventi, connotata da una obiettiva razionalità, era già ammessa dalla precedente legislazione della Regione autonoma; le modifiche operate dalla legge regionale impugnata consentono l'esecuzione di tali interventi (prima limitati al «recupero») «a prescindere dalla classificazione» e generalizzano il rinvio alla «normativa vigente» in materia di sicurezza piuttosto che alle «specifiche leggi» nello stesso ambito.

Una ulteriore tipologia oggetto di censura è quella descritta alla lettera i) del comma 2 dell'art. 52, sostituito dall'impugnato art. 17, come «la realizzazione di strutture pertinenziali all'edificio principale, secondo i criteri, le modalità e le caratteristiche tipologiche stabilite dalla Giunta regionale, con propria deliberazione».

In questi termini la legge regionale impugnata si è limitata a trasporre nell'elenco del comma 2 il contenuto del previgente comma 4-bis dello stesso art. 52 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, nel quale, tuttavia, le strutture pertinenziali erano definite come «piccole».

Pur se la norma rinvia a un provvedimento della Giunta regionale per stabilire criteri, modalità e caratteristiche tipologiche, la nozione di pertinenza porta necessariamente a escludere che l'intervento possa dar vita a un bene avente una consistenza significativa e quindi a una destinazione funzionale autonoma rispetto all'edificio di cui sia pertinenza.

La norma, infatti, deve essere interpretata in connessione con l'art. 61, comma 1, lettera i), della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, che prevede la SCIA edilizia e non il permesso di costruire per la «realizzazione di strutture pertinenziali agli edifici esistenti e di arredi fissi da giardino, come tali privi di funzioni autonome e destinati invece al servizio esclusivo degli edifici predetti, o di loro parti, i quali non comportino carico urbanistico alcuno, non determinino aggravio sulle opere di urbanizzazione e presentino piccole dimensioni».

In tale caso, il comma 3 dell'art. 52 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, come sostituito dall'art. 17 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, stabilisce che le «disposizioni di cui al comma 2, lettera i), prevalgono sulle norme dei PRG e le sostituiscono», aggiungendo che i Comuni, attraverso le procedure di approvazione delle varianti al PRG, «possono individuare le zone o le sottozone in cui, per particolari motivi di ordine paesaggistico, non è ammessa la realizzazione delle strutture pertinenziali di cui al medesimo comma 2, lettera i)».

L'ultima tipologia di intervento oggetto di censura è quella descritta alla lettera j) del comma 2 dell'art. 52, come novellato dall'art. 17 impugnato, che si riferisce agli «interventi sulle aree libere pertinenziali agli edifici esistenti e relativi a: 1) accessi, pavimentazioni e arredi; 2) muri e recinzioni; 3) parcheggi a raso».

Si tratta di interventi accessori di minimo impatto, su aree libere pertinenziali a edifici esistenti, per i quali, fermo il vincolo pertinenziale, la disciplina regionale ammette il regime della SCIA edilizia, ai sensi dell'art. 61, comma 1, lettere c) e i-bis), della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, in coerenza con la previsione rinvenibile nell'art. 6, comma 1, lettera e-ter), t.u. edilizia.

Non si è quindi in presenza, come conferma l'esame analitico delle disposizioni censurate, di elementi tali da far desumere che, in modo arbitrario o irrazionale, gli interventi consentiti dal legislatore regionale non rispettino il criterio fondamentale di impedire il consumo di suolo attraverso nuove edificazioni su aree libere.

Essi ne rappresentano, piuttosto, un legittimo svolgimento nella direzione di una riqualificazione urbana, funzionale anche a implementarne e adeguarne la dotazione infrastrutturale.

per questi motivi

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12-bis, comma 4, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), inserito dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 29 marzo 2018, n. 5 (Disposizioni in materia urbanistica e pianificazione territoriale. Modificazione di leggi regionali), nella parte in cui consente di non sottoporre né a VAS né alla verifica di assoggettabilità a VAS i piani urbanistici di dettaglio che determinino modifiche non costituenti variante del piano regolatore generale vigente;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, come sostituito dall'art. 9 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018;

3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 2, lettere a), h), i) e j), della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, come sostituito dall'art. 17 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Luca ANTONINI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 maggio 2019.

Sentenza: 3 aprile 2019, n. 119

Materia: tutela dell'ambiente

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 4, comma 1, lettere p) e w); 14; 15 e 16, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3 (Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3 (Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità);

2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera p) della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, della Costituzione;

3) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost.;

4) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera w), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, in riferimento all'art. 97 Cost. e al principio di ragionevolezza;

5) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera w), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, in riferimento all'art. 3 Cost.;

6) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera w), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.;

7) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost..

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale nei confronti di cinque disposizioni della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3 (Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità).

La Corte dichiara prima la inammissibilità di due questioni, e passa quindi a considerare le censure relative alla lettera w) dell'articolo 4, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, che introduce il comma 3-bis nell'art. 50 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015, prevedendo una maggiorazione del canone demaniale “nei casi in cui l'esercizio delle

concessioni di derivazione d'acqua sia prorogato ai sensi dell'articolo 12, comma 8-bis, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79", e ne dichiara l'infondatezza.

Il Governo lamenta infatti la violazione del principio di parità di trattamento nonché di due norme legislative statali (art. 12, comma 8-bis, del d.lgs. n. 79 del 1999 e art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012) assunte come parametri interposti, con la conseguenza che sarebbe invasa la competenza esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza" (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.).

La Corte osserva che entrambe le norme statali invocate come parametro interposto sono state abrogate dall'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), introdotto dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12.

L'art. 12, comma 8-bis, del d.lgs. n. 79 del 1999 è stato abrogato dall'art. 11-quater, comma 1, lettera b), mentre l'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 è stato abrogato dall'art. 11-quater, comma 1, lettera c), del d.l. n. 135 del 2018.

La nuova disciplina statale segue la stessa impostazione adottata dalla norma regionale impugnata, prevedendo un canone aggiuntivo a carico del concessionario uscente, dopo la scadenza della concessione e nelle more della procedura di assegnazione, ma essa precisa segnatamente, al comma 1-sexies, che tale corrispettivo aggiuntivo è disciplinato dalle "regioni che non abbiano già provveduto".

È perciò lo stesso legislatore statale a presupporre che talune regioni possano avere già adottato norme contemplanti un canone aggiuntivo e che tali norme continuino ad operare.

In ogni caso la Corte ha più volte precisato che "la determinazione e la quantificazione della misura di detti canoni idroelettrici 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. (sentenze n. 158 del 2016, n. 85 e n. 64 del 2014).

Mentre è ascrivibile alla "tutela della concorrenza", di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la disciplina di cui all'art. 37, comma 7, del decreto-legge n. 83 del 2012, ovvero la definizione, con decreto ministeriale, dei "criteri generali" che condizionano la determinazione, da parte delle Regioni, dei valori massimi dei canoni (sentenze n. 158 del 2016 e n. 28 del 2014)" (sentenza n. 59 del 2017).

La Corte ha altresì chiarito che "in assenza del suddetto decreto le Regioni hanno attualmente titolo, nell'ambito della propria competenza ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., a determinare i canoni idroelettrici nel rispetto del principio fondamentale "della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava" (sentenza n. 158 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 64 del 2014), nonché dei principî di economicità e ragionevolezza, previsti espressamente dallo stesso art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 e condizionanti l'esercizio della competenza regionale già prima della definizione con decreto ministeriale dei criteri generali (sentenza n. 158 del 2016)» (sentenza n. 59 del 2017).

Poiché la norma regionale è impugnata per invasione della competenza statale in materia di "tutela della concorrenza", e non per violazione di un principio fondamentale nella materia dell'energia, è dunque necessario verificare se l'art. 4, comma 1, lettera w), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, che introduce il comma 3-bis nell'art. 50 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015, si limita a quantificare il canone demaniale o se invece definisce i criteri generali per la determinazione dei canoni (sentenze n. 59 del 2017 e n. 158 del 2016).

Come visto, la norma regionale prevede una puntuale maggiorazione del canone, sicché si deve concludere che essa non invade la competenza esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza". La Corte conclude quindi per la infondatezza della questione.

Altra questione sollevata concerne l'art. 14 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, in materia di impianti di distribuzione dei carburanti. Tale disposizione stabilisce che, "per le finalità di cui all'articolo 42, comma 6, della legge regionale 19/2012, sono considerati in condizioni di incompatibilità territoriale o di inidoneità tecnica gli impianti di distribuzione dei

carburanti che non presentino al Comune il programma di adeguamento o di chiusura dell'impianto entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge”.

L'art. 42, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19 (Norme in materia di energia e distribuzione dei carburanti), prevede che, dopo che il comune ha accertato fattispecie di incompatibilità territoriale ovvero condizioni di inidoneità tecnica, invitando il titolare dell'impianto a presentare un programma di adeguamento, ovvero un programma di chiusura e rimozione dell'impianto, entro il termine massimo di sessanta giorni dalla comunicazione (art. 42, comma 4), “qualora il programma non sia presentato entro il termine previsto il Comune dichiara la decadenza del provvedimento autorizzativo disponendo la chiusura e la rimozione dell'impianto”.

La Corte dichiara la fondatezza della questione.

La Corte rileva che, sebbene l'epigrafe e la conclusione del terzo motivo di impugnazione facciano riferimento solo all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nello svolgimento del motivo è richiamata anche la competenza statale esclusiva in materia di sicurezza, alla quale (oltre che alla concorrenza) vanno ricondotte le norme statali invocate come parametro interposto. In base al complesso della motivazione è da considerare dunque implicitamente richiamato anche l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che attribuisce allo Stato competenza esclusiva in materia di sicurezza.

Nel merito, secondo la Corte, sussiste la violazione dell'art. 1, comma 102, della legge n. 124 del 2017 e dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che attribuisce allo Stato competenza esclusiva in materia di sicurezza.

La disciplina statale prevede , a carico dei titolari degli impianti di distribuzione di carburanti , l'obbligo di iscrizione all'anagrafe entro agosto 2018.

Prescrive inoltre che, in caso di impianti “incompatibili”, il titolare o si impegna , al momento dell'iscrizione , ad adeguare il proprio impianto (e in tal caso l'adeguamento deve avvenire entro il 28 febbraio 2019) o cessa dall'attività di vendita entro il 29 novembre 2018.

La norma regionale impugnata stabilisce invece che il programma di adeguamento (non l'adeguamento) possa essere presentato entro due anni dall'entrata in vigore della stessa legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, cioè entro il 15 febbraio 2020. È dunque chiaro , ad avviso della Corte, il contrasto con quanto stabilito dalla legge statale, con la conseguenza dell'illegittimità della previsione regionale, in quanto la disciplina statale, e segnatamente il comma 102 dell'art. 1 della legge n. 124 del 2017, è effettivamente riconducibile alle materie di competenza esclusiva dello Stato richiamate dal ricorrente.

La norma statale richiede ai gestori una dichiarazione relativa “ai soli aspetti attinenti alla sicurezza della circolazione stradale” e rinvia ai successivi commi 112 e 113, che contemplano situazioni di incompatibilità degli impianti “in relazione agli aspetti di sicurezza della circolazione stradale”.

Quanto agli impianti ubicati all'interno dei centri abitati, sono considerati incompatibili quelli “privi di sede propria per i quali il rifornimento, tanto all'utenza quanto all'impianto stesso, avviene sulla carreggiata”, e quelli “situati all'interno di aree pedonali” (comma 112), mentre gli impianti ubicati all'esterno dei centri abitati sono considerati incompatibili se “ricadenti in corrispondenza di biforcazioni di strade di uso pubblico (incroci ad Y) e ubicati sulla cuspide degli stessi, con accessi su più strade pubbliche”, se “ricadenti all'interno di curve aventi raggio minore o uguale a metri cento, salvo si tratti di unico impianto in comuni montani”, e se “privi di sede propria per i quali il rifornimento, tanto all'utenza quanto all'impianto stesso, avviene sulla carreggiata” (comma 113).

Secondo la Corte , il contesto della disciplina statale richiamata conferma che la disposizione statale di riferimento (comma 102) ricade per oggetto e per finalità nella materia della sicurezza stradale, alla quale deve essere primariamente ricondotta, prevalendo tale sua afferenza su quella ad altre materie alle quali secondariamente il tema dell'adeguamento o della chiusura degli impianti di distribuzione potrebbe essere ricondotto (come ad esempio “energia” e “governo del territorio”: sentenza n. 183 del 2012).

Ne consegue che la norma stessa costituisce espressione della competenza esclusiva statale in materia di “sicurezza” di cui all’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. (sull’attinenza a tale materia anche della sicurezza stradale, da ultimo sentenza n. 5 del 2019).

Infine la Corte dichiara non fondata la questione, concernente l’art. 15 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, in materia di interventi di dragaggio manutentivi.

La disposizione impugnata modifica l’art. 6, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 21 luglio 2017, n. 29 (Misure per lo sviluppo del sistema territoriale regionale nonché interventi di semplificazione dell’ordinamento regionale nelle materie dell’edilizia e infrastrutture, portualità regionale e trasporti, urbanistica e lavori pubblici, paesaggio e biodiversità): prima della modifica tale norma stabiliva che, “per gli interventi di dragaggio manutentivi, coerenti con le previsioni del programma d’intervento di cui all’articolo 4, da attuare nei canali e nelle vie di navigazione interna appartenenti al demanio regionale che risultano finalizzati al ripristino delle preesistenti condizioni di navigabilità in sicurezza, le procedure autorizzative sono circoscritte alla sola acquisizione delle verifiche e dei pareri necessari al conferimento e al riutilizzo dei materiali nel rispetto della vigente normativa di valenza ambientale e sanitaria”.

L’articolo impugnato ha soppresso l’inciso “coerenti con le previsioni del programma d’intervento di cui all’articolo 4, da attuare nei canali e nelle vie di navigazione interna appartenenti al demanio regionale”, per cui ora l’art. 6, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017 dispone che, “per gli interventi di dragaggio manutentivi che risultano finalizzati al ripristino delle preesistenti condizioni di navigabilità in sicurezza, le procedure autorizzative sono circoscritte alla sola acquisizione delle verifiche e dei pareri necessari al conferimento e al riutilizzo dei materiali nel rispetto della vigente normativa di valenza ambientale e sanitaria”.

La Corte chiarisce che la disposizione regionale fa riferimento agli interventi di dragaggio manutentivi, per i quali stabilisce che “le procedure autorizzative sono circoscritte alla sola acquisizione delle verifiche e dei pareri necessari al conferimento e al riutilizzo dei materiali nel rispetto della vigente normativa di valenza ambientale e sanitaria”.

Essa precisa dunque espressamente che, per la fase successiva al dragaggio (quella che si traduce nel riutilizzo del materiale scavato), va rispettata la vigente normativa di tutela ambientale. Contrariamente a quanto assunto nel ricorso, dunque, la norma regionale impugnata non rende inoperante l’art. 109 cod. ambiente e quindi non viola l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Acque pubbliche (riduzioni temporanee del deflusso minimo vitale in caso di deficit idrico; maggiorazione del canone demaniale per l’esercizio delle concessioni di derivazione d’acqua in caso di proroga) - Energia (incompatibilità territoriale o inidoneità tecnica degli impianti di distribuzione dei carburanti ai fini della decadenza del provvedimento autorizzativo: termine per la presentazione del programma di adeguamento o di chiusura dell’impianto) - Demanio regionale navigabile (procedure di autorizzazione per interventi di dragaggio manutentivi) - Acque e acquedotti (autorizzazione in sanatoria per l’attingimento di acque superficiali a mezzo di dispositivi fissi, esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale). - Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3 (Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità), artt. 4, comma 1, lettere p) e w); 14; 15 e 16, comma 1. (T-190119) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.21 del 22-5-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettere p) e w); 14; 15 e 16, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3 (Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13-17 aprile 2018, depositato in cancelleria il 23

aprile 2018, iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella udienza pubblica del 3 aprile 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna cinque disposizioni della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3 (Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità).

La prima disposizione censurata è l'art. 4, comma 1, lettera p), che modifica l'art. 36 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11 (Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque), inserendo in esso i seguenti commi 7-bis e 7-ter: «7-bis.

Qualora sul territorio regionale si configuri una situazione di deficit idrico, il Presidente della Regione, sulla base dei dati rilevati e di quelli forniti dalla Direzione centrale competente in materia di risorse agricole, con decreto di cui è data pubblicazione sul sito istituzionale della Regione, in via d'urgenza:

a) dichiara lo stato di sofferenza idrica;

b) individua le riduzioni temporanee del deflusso minimo vitale, commisurate all'entità del deficit idrico. 7-ter. Le riduzioni temporanee di cui al comma 7-bis, lettera b), si applicano alle derivazioni d'acqua per utilizzo irriguo in esercizio lungo i corsi d'acqua dei fiumi Tagliamento e Isonzo e dei torrenti Torre, Meduna, Cellina e Judrio».

Secondo il ricorrente, l'art. 4, comma 1, lettera p), attribuendo al Presidente della Regione il potere di individuare «le riduzioni temporanee del deflusso minimo vitale», in caso di deficit idrico, violerebbe l'art. 95, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), norma adottata «in virtù dell'art. 117, comma secondo, lett. s), Cost., con finalità di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», e in virtù dell'art. 118, primo comma, Cost., per cui le funzioni amministrative de quo sono attribuite alle Autorità di bacino».

L'art. 95, comma 4, stabilisce che, «[s]alvo quanto previsto al comma 5, tutte le derivazioni di acqua comunque in atto alla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto sono regolate dall'Autorità concedente mediante la previsione di rilasci volti a garantire il minimo deflusso vitale nei corpi idrici, come definito secondo i criteri adottati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con apposito decreto, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni, senza che ciò possa dar luogo alla corresponsione di indennizzi da parte della pubblica amministrazione, fatta salva la relativa riduzione del canone demaniale di concessione».

La seconda disposizione impugnata è l'art. 4, comma 1, lettera w), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, che introduce nell'art. 50 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015 il comma 3-bis.

Tale norma stabilisce che «il canone demaniale previsto dal decreto di cui al comma 1 è aumentato nella misura di 40 euro per kW nei casi in cui l'esercizio delle concessioni di derivazione

d'acqua, ferme restando le condizioni stabilite dalle vigenti normative e dal disciplinare di concessione, sia prorogato ai sensi dell'articolo 12, comma 8-bis, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica)».

Secondo il ricorrente, la norma censurata violerebbe i principi di ragionevolezza, parità di trattamento e tutela della concorrenza, in quanto la previsione della maggiorazione del canone inciderebbe negativamente sui gestori operanti in Friuli-Venezia Giulia, con conseguente violazione degli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Inoltre, la maggiorazione del canone si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 8-bis, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), e con l'art. 37, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, norme riconducibili alla «tutela della concorrenza».

L'art. 12, comma 8-bis, del d.lgs. n. 79 del 1999 dispone che, «qualora alla data di scadenza di una concessione non sia ancora concluso il procedimento per l'individuazione del nuovo concessionario, il concessionario uscente proseguirà la gestione della derivazione, fino al subentro dell'aggiudicatario della gara, alle stesse condizioni stabilite dalle normative e dal disciplinare di concessione vigenti».

Dal canto suo, l'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 stabilisce che, «al fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale delle attività di generazione idroelettrica e parità di trattamento tra gli operatori economici, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, secondo principi di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico».

Nel terzo motivo di ricorso il ricorrente impugna l'art. 14 (Disposizioni sugli impianti di distribuzione dei carburanti) della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018. Tale disposizione stabilisce che, «per le finalità di cui all'articolo 42, comma 6, della legge regionale 19/2012, sono considerati in condizioni di incompatibilità territoriale o di inidoneità tecnica gli impianti di distribuzione dei carburanti che non presentino al Comune il programma di adeguamento o di chiusura dell'impianto entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

L'art. 42, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19 (Norme in materia di energia e distribuzione dei carburanti), prevede che, dopo che il comune ha accertato fattispecie di incompatibilità territoriale ovvero condizioni di inidoneità tecnica, invitando il titolare dell'impianto a presentare un programma di adeguamento, ovvero un programma di chiusura e rimozione dell'impianto, entro il termine massimo di sessanta giorni dalla comunicazione (art. 42, comma 4), «qualora il programma non sia presentato entro il termine previsto il Comune dichiara la decadenza del provvedimento autorizzativo disponendo la chiusura e la rimozione dell'impianto».

Secondo il ricorrente, l'art. 14 violerebbe la legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), «che ha introdotto disposizioni in materia di incompatibilità degli impianti di distribuzione dei carburanti (art. 1, commi da 100 a 119), con valenza di norme in materia di concorrenza e di sicurezza stradale», e in particolare il comma 102, che «fissa i tempi dell'adeguamento con modalità differenti e più stringenti sotto il profilo temporale, benché prorogati» con l'art. 1, comma 1132, 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).

La quarta disposizione impugnata è l'art. 15 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018.

Essa modifica l'art. 6, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 21 luglio 2017, n. 29 (Misure per lo sviluppo del sistema territoriale regionale nonché interventi di semplificazione dell'ordinamento regionale nelle materie dell'edilizia e infrastrutture, portualità regionale e trasporti, urbanistica e lavori pubblici, paesaggio e biodiversità): prima della modifica tale norma stabiliva che, «[p]er gli interventi di dragaggio manutentivi, coerenti con le previsioni del

programma d'intervento di cui all'articolo 4, da attuare nei canali e nelle vie di navigazione interna appartenenti al demanio regionale che risultano finalizzati al ripristino delle preesistenti condizioni di navigabilità in sicurezza, le procedure autorizzative sono circoscritte alla sola acquisizione delle verifiche e dei pareri necessari al conferimento e al riutilizzo dei materiali nel rispetto della vigente normativa di valenza ambientale e sanitaria».

L'impugnato art. 15 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018 ha soppresso l'inciso «, coerenti con le previsioni del programma d'intervento di cui all'articolo 4, da attuare nei canali e nelle vie di navigazione interna appartenenti al demanio regionale», per cui ora l'art. 6, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017 dispone che, «per gli interventi di dragaggio manutentivi che risultano finalizzati al ripristino delle preesistenti condizioni di navigabilità in sicurezza, le procedure autorizzative sono circoscritte alla sola acquisizione delle verifiche e dei pareri necessari al conferimento e al riutilizzo dei materiali nel rispetto della vigente normativa di valenza ambientale e sanitaria».

Secondo il ricorrente, l'art. 15 violerebbe l'art. 109 cod. ambiente e l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto avrebbe esteso la procedura semplificata prevista dall'art. 6 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017 – prima limitata agli interventi di dragaggio manutentivo da attuare nelle vie di navigazione interna – a quelli da effettuare in mare.

Nel quinto motivo il ricorrente impugna l'art. 16, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018.

Tale disposizione stabilisce che «l'attingimento di acque superficiali a mezzo di dispositivi fissi di cui all'articolo 40, comma 2, della legge regionale 11/2015, esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, è soggetto ad autorizzazione in sanatoria rilasciata dal Comune, previa presentazione dell'istanza di sanatoria entro il 31 dicembre 2018.

In tal caso non si applica la sanzione prevista dall'articolo 56, comma 12, della legge regionale 11/2015».

L'art. 40, comma 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015 dispone che «l'attingimento di acque superficiali, in zona montana, a mezzo di dispositivi fissi è autorizzato dai Comuni, per la durata massima di cinque anni, per prelievi non superiori a 2 litri al secondo, alle condizioni di cui al comma 1, quando è al servizio di: a) rifugi alpini o malghe; b) edifici isolati non adibiti ad attività economiche e privi di strutture acquedottistiche».

Secondo il ricorrente, l'art. 16, comma 1, introducendo una sanatoria per le piccole derivazioni montane, violerebbe l'art. 96, comma 6, cod. ambiente, «che limita la sanatoria al periodo precedente il 30 giugno 2006», con conseguente invasione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente.

2.– La prima e la quinta questione, riguardanti rispettivamente l'art. 4, comma 1, lettera p), e l'art. 16, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, sono inammissibili.

Questa Corte ha costantemente affermato che, qualora sorga una questione di legittimità costituzionale in relazione a una legge di una regione ad autonomia speciale per l'asserita violazione di una norma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri (o il giudice rimettente) ha l'onere di spiegare perché alla regione speciale dovrebbe essere applicato il Titolo V e non lo statuto speciale (ad esempio, sentenze n. 134 del 2018, n. 52 del 2017 e n. 238 del 2007, ordinanza n. 247 del 2016).

In particolare, è stata sottolineata la necessità che siano indicate «le ragioni per le quali il parametro invocato garantirebbe una maggiore autonomia della Regione e sarebbe, perciò, applicabile in luogo di quelli statutari» (sentenza n. 151 del 2017; nello stesso senso, ordinanza n. 250 del 2007), in attuazione della cosiddetta clausola di maggior favore contenuta all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), secondo cui, «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Ai fini appena indicati, la motivazione contenuta nel primo e nel quinto motivo di ricorso è insufficiente.

Nel primo motivo il ricorrente si limita a ricordare che l'art. 5, numero 14, dello Statuto speciale riconosce alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia competenza legislativa concorrente nella materia delle derivazioni d'acqua pubblica, ma che, poiché esse rientrano nella potestà legislativa residuale delle regioni ordinarie ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., opererebbe la clausola di maggior favore sopra ricordata; da ciò discenderebbe «quale ulteriore conseguenza l'applicazione del regime ordinario anche in riferimento ai limiti che trova la potestà legislativa regionale in materia».

Di simile tenore e ugualmente succinta è l'argomentazione della quinta questione, relativa all'art. 16, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018.

Per questa via, l'art. 95, comma 4, e l'art. 96, comma 6, cod. ambiente (invocati rispettivamente nel primo e nel quinto motivo di ricorso) sarebbero cogenti anche per le regioni speciali. Con la conseguenza che le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (e, quanto al primo motivo, anche l'art. 118, primo comma, Cost.).

Il ricorrente non erra quando presuppone che non si possano meccanicamente separare le norme del Titolo V attributive di autonomia alle regioni da quelle che completano lo “statuto” regolativo di una certa funzione, quali possono essere le norme dell'art. 117, secondo comma, Cost., che riservano alla competenza esclusiva dello Stato determinate materie “trasversali”, o dell'art. 118 Cost., in materia di allocazione delle funzioni amministrative.

È a tale complessivo statuto di ciascuna specifica funzione che si deve fare riferimento anche quando si tratti di applicare l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, come questa Corte ha già chiarito, affermando che «le disposizioni della legge appena citata sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e sono evocabili “solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi (per la singola Provincia autonoma o Regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione” (sentenza n. 103 del 2003)» (sentenza n. 255 del 2014).

Tutto ciò comporta tuttavia che, come correttamente osservato dalla difesa della Regione resistente, condizione per l'applicazione del Titolo V alla regione speciale sia un risultato complessivamente favorevole per la sua autonomia del raffronto fra il regime della funzione, così definito, in base allo stesso Titolo V e la parallela, a sua volta complessiva, disciplina della funzione risultante dallo statuto speciale.

La clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, se importa che le autonomie speciali non restino private delle più ampie forme di autonomia concesse alle regioni ordinarie con la riforma del 2001, non può a maggior ragione comportare che l'effetto dell'applicazione del Titolo V si risolva, di per sé, in una restrizione dell'autonomia della regione speciale.

Della descritta comparazione di regimi, delle sue ragioni e dei suoi esiti, deve essere dato conto da chi intenda farne valere i risultati al fine di contestare la legittimità costituzionale di una disposizione di legge – sia da parte dello Stato che da parte della Regione – come è nel caso in esame.

Di tale raffronto, delle ragioni dell'assunta più ampia autonomia garantita in applicazione di un regime piuttosto che dell'altro, non vi è traccia nel ricorso statale contro la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Il ricorrente si limita ad affermare che l'applicazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., norma assunta come più favorevole, “trascina” con sé quella dell'art. 117, secondo comma, lettera s), e (quanto al primo motivo) dell'art. 118, primo comma, Cost., senza illustrare in alcun modo la maggiore autonomia che il “regime” complessivo del Titolo V implicherebbe a favore della Regione, alla luce di una comparazione con quello previsto nello Statuto speciale della resistente. In conclusione la prima e la quinta questione di legittimità costituzionale proposte sono inammissibili per insufficienza della motivazione.

3.– Il secondo motivo di ricorso concerne l’art. 4, comma 1, lettera w), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, che introduce il comma 3-bis nell’art. 50 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015, prevedendo una maggiorazione del canone demaniale «nei casi in cui l’esercizio delle concessioni di derivazione d’acqua sia prorogato ai sensi dell’articolo 12, comma 8-bis, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79».

È innanzitutto inammissibile per difetto assoluto di motivazione la censura di violazione del principio di ragionevolezza e dell’art. 97 Cost., giacché il ricorrente omette di indicare alcun argomento a sostegno del preteso contrasto tra la norma impugnata e i parametri evocati (ex multis, sentenze n. 16 del 2019, n. 219 e n. 210 del 2018).

3.1.– Il ricorrente lamenta poi la violazione del principio di parità di trattamento nonché di due norme legislative statali (art. 12, comma 8-bis, del d.lgs. n. 79 del 1999 e art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012) assunte come parametri interposti, con la conseguenza che sarebbe invasa la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.)

Le questioni non sono fondate.

Si deve preliminarmente osservare che il ricorrente, pur prendendo in considerazione la competenza regionale statutaria in materia di demanio idrico, invoca l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost, facendo valere così una competenza esclusiva statale che non trova corrispondenza nello Statuto.

Sicché, pur in assenza di eccezioni sul punto della Regione, va precisato che in questo caso uno scrutinio alla luce delle norme statutarie risulta inutile (sentenze n. 103 del 2017, n. 61 del 2009 e n. 391 del 2006).

La censura di disparità di trattamento – tra i gestori operanti nel Friuli-Venezia Giulia e quelli di altre regioni – contraddice l’esistenza stessa dell’autonomia legislativa regionale, come ha ribadito questa Corte trattando un’analoga questione sollevata con riferimento a una legge della Regione autonoma Valle d’Aosta: «accertato che la Regione ha operato nell’ambito delle competenze a essa spettanti, è sufficiente osservare che “il riconoscimento stesso della competenza legislativa della Regione comporta l’eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina divergente da regione a regione, nei limiti dell’art. 117 della Costituzione (v. sentenza n. 447 del 1988)” (sentenza n. 277 del 1995, punto 6. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 241 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 84 del 2019).

Occorre dunque stabilire se la maggiorazione del canone demaniale si ponga in contrasto con i parametri interposti evocati, con la conseguenza di un’invasione della competenza statale in materia di «tutela della concorrenza».

Questa Corte ha già esaminato in due occasioni norme regionali contemplanti una maggiorazione del canone in caso di prosecuzione temporanea della concessione, senza però giungere ad una pronuncia sulla fondatezza della relativa questione (sentenze n. 175 del 2017 e n. 101 del 2016).

3.2.– In primo luogo, si deve osservare che entrambe le norme statali invocate come parametro interposto sono state abrogate dall’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), introdotto dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12.

L’art. 12, comma 8-bis, del d.lgs. n. 79 del 1999 è stato abrogato dall’art. 11-quater, comma 1, lettera b), mentre l’art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 è stato abrogato dall’art. 11-quater, comma 1, lettera c), del d.l. n. 135 del 2018.

Oltre ad abrogare l’art. 12, comma 8-bis, la legge di conversione n. 12 del 2019 ha modificato in modo rilevante l’intero art. 12 del d. lgs. n. 79 del 1999, introducendo, fra le altre, le seguenti norme: «1-sexies.

Per le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche che prevedono un termine di scadenza anteriore al 31 dicembre 2023, ivi incluse quelle già scadute, le regioni che non abbiano già

provveduto disciplinano con legge, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione e comunque non oltre il 31 marzo 2020, le modalità, le condizioni, la quantificazione dei corrispettivi aggiuntivi e gli eventuali altri oneri conseguenti, a carico del concessionario uscente, per la prosecuzione, per conto delle regioni stesse, dell'esercizio delle derivazioni, delle opere e degli impianti oltre la scadenza della concessione e per il tempo necessario al completamento delle procedure di assegnazione e comunque non oltre il 31 dicembre 2023. 1-septies.

Fino all'assegnazione della concessione, il concessionario scaduto è tenuto a fornire, su richiesta della regione, energia nella misura e con le modalità previste dal comma 1-quinquies e a riversare alla regione un canone aggiuntivo, rispetto al canone demaniale, da corrispondere per l'esercizio degli impianti nelle more dell'assegnazione; 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.

Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita l'ARERA e previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono determinati il valore minimo della componente fissa del canone di cui al comma 1-quinquies e il valore minimo del canone aggiuntivo di cui al precedente periodo; in caso di mancata adozione del decreto entro il termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, fermi restando i criteri di ripartizione di cui al presente comma e al comma 1-quinquies, le regioni possono determinare l'importo dei canoni di cui al periodo precedente in misura non inferiore a 30 euro per la componente fissa del canone e a 20 euro per il canone aggiuntivo per ogni kW di potenza nominale media di concessione per ogni annualità. 1-octies.

Sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione».

Non solo, dunque, la nuova disciplina statale segue la stessa impostazione adottata dalla norma regionale impugnata, prevedendo un canone aggiuntivo a carico del concessionario uscente, dopo la scadenza della concessione e nelle more della procedura di assegnazione, ma essa precisa segnatamente, al comma 1-sexies, che tale corrispettivo aggiuntivo è disciplinato dalle «regioni che non abbiano già provveduto».

È perciò lo stesso legislatore statale a presupporre che talune regioni possano avere già adottato norme contemplanti un canone aggiuntivo e che tali norme continuino ad operare.

3.3.– In ogni caso, questa Corte ha più volte precisato che «la determinazione e la quantificazione della misura di detti canoni idroelettrici 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. (sentenze n. 158 del 2016, n. 85 e n. 64 del 2014).

Mentre è ascrivibile alla “tutela della concorrenza”, di competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la disciplina di cui all’art. 37, comma 7, del decreto-legge n. 83 del 2012, ovvero la definizione, con decreto ministeriale, dei “criteri generali” che condizionano la determinazione, da parte delle Regioni, dei valori massimi dei canoni (sentenze n. 158 del 2016 e n. 28 del 2014)» (sentenza n. 59 del 2017).

Questa Corte ha altresì chiarito che «in assenza del suddetto decreto le Regioni hanno attualmente titolo, nell’ambito della propria competenza ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., a determinare i canoni idroelettrici nel rispetto del principio fondamentale “della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all’utilità economica che il concessionario ne ricava” (sentenza n. 158 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 64 del 2014), nonché dei principi di economicità e ragionevolezza, previsti espressamente dallo stesso art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 e condizionanti l’esercizio della competenza regionale già prima della definizione con decreto ministeriale dei criteri generali (sentenza n. 158 del 2016)» (sentenza n. 59 del 2017).

Poiché il ricorrente impugna la norma regionale per invasione della competenza statale in materia di «tutela della concorrenza», e non per violazione di un principio fondamentale nella

materia dell'energia, è dunque necessario verificare se l'art. 4, comma 1, lettera w), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, che introduce il comma 3-bis nell'art. 50 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015, si limita a quantificare il canone demaniale o se invece definisce i criteri generali per la determinazione dei canoni (sentenze n. 59 del 2017 e n. 158 del 2016).

Come visto, la norma regionale prevede una puntuale maggiorazione del canone, sicché si deve concludere che essa non invade la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza».

4.– La terza questione, concernente l'art. 14 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, in materia di impianti di distribuzione dei carburanti, è fondata.

4.1.– In primo luogo, è da rilevare che, sebbene l'epigrafe e la conclusione del terzo motivo di impugnazione facciano riferimento solo all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nello svolgimento del motivo è richiamata anche la competenza statale esclusiva in materia di sicurezza, alla quale (oltre che alla concorrenza) vanno ricondotte le norme statali invocate come parametro interposto.

In base al complesso della motivazione è da considerare dunque implicitamente richiamato anche l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che attribuisce allo Stato competenza esclusiva in materia di sicurezza.

4.2.– In secondo luogo, va respinta l'eccezione di inammissibilità per genericità, sollevata dalla difesa regionale.

Il ricorso richiama specificamente l'art. 1, comma 102, della l. n. 124 del 2017 e, benché non precisi quale sia il termine più stringente fissato da questa disposizione, tale termine è facilmente individuabile, anche tenuto conto del fatto che l'Avvocatura menziona a sua volta la norma che lo ha modificato (art. 1, comma 1132, della legge n. 205 del 2017).

La difformità censurata nel ricorso è dunque chiaramente quella tra il termine di dodici mesi (poi prorogati a diciotto), fissato dal citato comma 102 per il completamento dell'adeguamento dell'impianto (termine decorrente dal 29 agosto 2017, cioè dall'entrata in vigore della legge n. 124 del 2017), e quello di due anni fissato dalla norma regionale impugnata per la presentazione del programma di adeguamento (termine decorrente dal 15 febbraio 2018, cioè dall'entrata in vigore della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018).

4.3.– In terzo luogo, poiché il ricorrente invoca, espressamente o implicitamente, come visto, l'art. 117, secondo comma, Cost., occorre verificare la sufficienza della motivazione quanto all'applicazione alla resistente di disposizioni relative alle regioni ordinarie.

Il ricorrente qualifica le norme legislative invocate quali parametri interposti come «norme in materia di concorrenza e di sicurezza stradale, materie rientranti nella legislazione esclusiva statale, anche con riguardo alle disposizioni statutarie regionali».

Non essendo né la concorrenza né la sicurezza materie menzionate nello Statuto speciale e non ricadendo per altro verso la disciplina dei distributori di carburanti in una materia statutaria (tanto è vero che la stessa Regione invoca la competenza concorrente in materia di energia prevista all'art. 117, terzo comma, Cost.), la motivazione del ricorso risulta sufficiente, benché stringata.

Da quanto esposto a sostegno del motivo di impugnazione emerge infatti con chiarezza l'inutilità di uno scrutinio condotto alla luce delle norme statutarie (sentenze n. 103 del 2017, n. 61 del 2009, n. 391 del 2006).

4.4.– Nel merito, sussiste la violazione dell'art. 1, comma 102, della legge n. 124 del 2017 e dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che attribuisce allo Stato competenza esclusiva in materia di sicurezza.

La legge n. 124 del 2017 introduce «un'anagrafe degli impianti di distribuzione di benzina, gasolio, GPL e metano della rete stradale e autostradale» (art. 1, comma 100) e stabilisce che i

titolari degli impianti «hanno l'obbligo di iscrizione nell'anagrafe di cui al comma 100 del presente articolo entro trecentosessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge» (comma 101).

Contestualmente all'iscrizione nell'anagrafe, i titolari degli impianti devono presentare una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, «attestante che l'impianto di distribuzione dei carburanti ricade ovvero non ricade, in relazione ai soli aspetti attinenti alla sicurezza della circolazione stradale, in una delle fattispecie di incompatibilità» di cui ai commi 112 e 113 e alle vigenti norme regionali, «ovvero che, pur ricadendo nelle fattispecie di incompatibilità, si impegnano al loro adeguamento, da completare entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge» (comma 102).

Qualora l'impianto di distribuzione dei carburanti ricada nelle fattispecie di incompatibilità di cui al comma 102 «e il titolare non si impegni a procedere al relativo completo adeguamento, lo stesso titolare cessa l'attività di vendita di carburanti entro quindici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e provvede allo smantellamento dell'impianto».

Contestualmente, «l'amministrazione competente dichiara la decadenza del titolo autorizzativo o concessorio relativo allo stesso impianto» (comma 103).

In sintesi, la disciplina statale prevede – a carico dei titolari degli impianti di distribuzione di carburanti – l'obbligo di iscrizione all'anagrafe entro agosto 2018.

Prescrive inoltre che, in caso di impianti "incompatibili", il titolare o si impegna – al momento dell'iscrizione – ad adeguare il proprio impianto (e in tal caso l'adeguamento deve avvenire entro il 28 febbraio 2019) o cessa dall'attività di vendita entro il 29 novembre 2018.

La norma regionale impugnata stabilisce invece che il programma di adeguamento (non l'adeguamento) possa essere presentato entro due anni dall'entrata in vigore della stessa legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, cioè entro il 15 febbraio 2020.

È dunque chiaro il contrasto con quanto stabilito dalla legge statale, con la conseguenza dell'illegittimità della previsione regionale, in quanto la disciplina statale, e segnatamente il comma 102 dell'art. 1 della legge n. 124 del 2017, è effettivamente riconducibile alle materie di competenza esclusiva dello Stato richiamate dal ricorrente.

La norma statale ora indicata richiede ai gestori una dichiarazione relativa «ai soli aspetti attinenti alla sicurezza della circolazione stradale» e rinvia ai successivi commi 112 e 113, che contengono situazioni di incompatibilità degli impianti «in relazione agli aspetti di sicurezza della circolazione stradale».

Quanto agli impianti ubicati all'interno dei centri abitati, sono considerati incompatibili quelli «privi di sede propria per i quali il rifornimento, tanto all'utenza quanto all'impianto stesso, avviene sulla carreggiata», e quelli «situati all'interno di aree pedonali» (comma 112), mentre gli impianti ubicati all'esterno dei centri abitati sono considerati incompatibili se «ricadenti in corrispondenza di biforcazioni di strade di uso pubblico (incroci ad Y) e ubicati sulla cuspide degli stessi, con accessi su più strade pubbliche», se «ricadenti all'interno di curve aventi raggio minore o uguale a metri cento, salvo si tratti di unico impianto in comuni montani», e se «privi di sede propria per i quali il rifornimento, tanto all'utenza quanto all'impianto stesso, avviene sulla carreggiata» (comma 113).

Il contesto della disciplina statale richiamata conferma che la disposizione statale di riferimento (comma 102) ricade per oggetto e per finalità nella materia della sicurezza stradale, alla quale deve essere primariamente ricondotta, prevalendo tale sua afferenza su quella ad altre materie alle quali secondariamente il tema dell'adeguamento o della chiusura degli impianti di distribuzione potrebbe essere ricondotto (come ad esempio «energia» e «governo del territorio»: sentenza n. 183 del 2012).

Ne consegue che la norma stessa costituisce espressione della competenza esclusiva statale in materia di «sicurezza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. (sull'attinenza a tale materia anche della sicurezza stradale, da ultimo sentenza n. 5 del 2019).

4.5.– La questione riferita all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. può essere dichiarata assorbita.

5.– La quarta questione, concernente l’art. 15 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, in materia di interventi di dragaggio manutentivi, non è fondata.

Secondo il ricorrente, la norma impugnata, modificando l’art. 6, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017, avrebbe esteso la procedura semplificata ivi prevista, prima limitata agli interventi di dragaggio manutentivi da attuare nelle vie di navigazione interna, a quelli da effettuare in mare, in violazione dell’art. 109 cod. ambiente.

Precisato che gli interventi di dragaggio manutentivi sono «intesi quali operazioni di ripristino della sezione originaria del canale» (art. 4, comma 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017), cioè consistono in operazioni di scavo che hanno lo scopo di portare la profondità del fondale al livello originario, la questione risulta non fondata per due ragioni concorrenti: da un lato, non è esatto ciò che afferma il ricorrente, ossia che la norma impugnata estende genericamente al mare l’ambito di applicazione dell’art. 6, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017; dall’altro lato, la norma stessa non contrasta con l’art. 109 cod. ambiente.

Sotto il primo profilo, è utile ricostruire il contesto in cui il citato art. 6 si colloca. La disposizione è contenuta nel capo I del Titolo II della legge regionale, capo intitolato «Disposizioni per la gestione manutentiva del demanio regionale navigabile».

L’art. 2, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017 dispone che «al fine di garantire la sicurezza della navigazione interna e la salvaguardia dell’ambiente la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia provvede alla gestione manutentiva del sistema idroviario appartenente al demanio regionale navigabile, marittimo, lacuale e fluviale».

L’art. 3, comma 1, stabilisce che «[f]anno parte del sistema idroviario e costituiscono beni del demanio regionale navigabile i canali e le vie di navigazione interna, localizzati per la maggior parte del loro sviluppo nella laguna di Marano e Grado».

Nonostante la modifica apportata dalla norma impugnata (che ha soppresso l’inciso «, coerenti con le previsioni del programma d’intervento di cui all’articolo 4, da attuare nei canali e nelle vie di navigazione interna appartenenti al demanio regionale»), l’art. 6, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017, inserito nel proprio contesto di riferimento, non può dunque essere ritenuto comprensivo anche degli interventi di dragaggio manutentivi da effettuare in mare, senza ulteriori specificazioni.

Il ricorrente sottolinea che la legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017 menziona anche il demanio regionale navigabile marittimo (art. 2, comma 2), ma nemmeno tali riferimenti avvalorano la sua tesi, in quanto essi, lungi dall’estendere al mare le attribuzioni regionali, hanno ad oggetto l’unico demanio marittimo trasferito alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, ossia la laguna di Marano-Grado: art. 1, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo), e artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio stradale regionale, nonché modifiche alla legge regionale n. 17/2009, alla legge regionale n. 28/2002 e alla legge regionale n. 22/2006).

Sotto il secondo profilo, l’art. 6, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017, come modificato dalla norma impugnata, non contrasta con l’art. 109 cod. ambiente.

Mentre quest’ultimo riguarda l’«Immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte», la disposizione regionale fa riferimento agli interventi di dragaggio manutentivi, per i quali stabilisce che «le procedure autorizzative sono circoscritte alla sola acquisizione delle verifiche e dei pareri necessari al conferimento e al riutilizzo dei materiali nel rispetto della vigente normativa di valenza ambientale e sanitaria».

Essa precisa dunque espressamente che, per la fase successiva al dragaggio (quella che si traduce nel riutilizzo del materiale scavato), va rispettata la vigente normativa di tutela ambientale.

Contrariamente a quanto assunto nel ricorso, dunque, la norma regionale impugnata non rende inoperante l'art. 109 cod. ambiente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3 (Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera p) della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera w), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 97 Cost. e al principio di ragionevolezza, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera w), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 3 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera w), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Giorgio LATTANZI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 maggio 2019.

Sentenza: 2 aprile 2019, n. 122

Materia: sistema tributario- taxa automobilistica

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: articoli 117, quarto comma, 119, secondo comma della Costituzione.

Rimettente: Commissione tributaria provinciale di Bologna

Oggetto: articolo 7, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali)

Esito:

-illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), nella parte in cui, nel riferirsi alla fattispecie degli autoveicoli e motoveicoli, esclusi quelli adibiti ad uso professionale, di anzianità tra i venti e i trenta anni, «classificati di interesse storico o collezionistico», subordina anche l'esenzione fiscale dei veicoli «di particolare interesse storico e collezionistico» di cui all'art. 63, comma 2, della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale) all'iscrizione in uno dei registri previsti dall'art. 60 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) e dal relativo regolamento di esecuzione e attuazione, anziché alla mera individuazione dei requisiti mediante determinazione dell'Automobilclub storico italiano (ASI) o della Federazione motociclistica italiana (FMI).

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Nell'ambito di un giudizio relativo all'impugnazione di una cartella di pagamento e conseguente richiesta di annullamento, emessa a seguito dell'iscrizione a ruolo di una somma per mancata corresponsione della taxa automobilistica dovuta per l'anno 2013, la Commissione tributaria provinciale di Bologna solleva la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), per violazione dei parametri costituzionali costituiti dagli articoli 117 quarto comma e 119 secondo comma.

La disposizione regionale, in forza della quale è appunto richiesto dalla Regione il pagamento della suddetta taxa, recita: «*dal 1° gennaio 2013 gli autoveicoli ed i motoveicoli, esclusi quelli adibiti ad uso professionale, di anzianità tra i venti e i trenta anni, classificati d'interesse storico o collezionistico, iscritti in uno dei registri ASI [Automobilclub Storico Italiano], Storico Lancia, Italiano Fiat, Italiano Alfa Romeo, Storico FMI [Federazione Motociclistica Italiana], previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo n. 285 del 1992 e dal relativo regolamento attuativo, sono esentati dal pagamento della taxa automobilistica regionale. Ai fini dell'esonero fiscale, la certificazione d'iscrizione attestante la data di costruzione nonché le caratteristiche tecniche è prodotta alla Regione*».

Il signor GM, destinatario della cartella di pagamento, ritiene che la somma richiestagli non sia da lui dovuta, in quanto il veicolo di sua proprietà, essendo stato immatricolato nell'anno 1990, godeva dell'esenzione prevista dall'articolo 63, comma 2, della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale).

Il citato comma 2, del testo della legge nazionale applicabile *ratione temporis* (2013), stabiliva che l'esenzione dal pagamento della taxa, prevista dal comma 1 per i veicoli ultratrentennali, esclusi quelli adibiti ad uso professionale, «è altresì estesa agli autoveicoli e

motoveicoli di particolare interesse storico e collezionistico per i quali il termine è ridotto a venti anni». Il successivo comma 3 stabiliva che tali veicoli fossero individuati «con propria determinazione», aggiornata annualmente, «dall'ASI e, per i motoveicoli, anche dalla FMI».

La pretesa avanzata dalla Regione Emilia-Romagna per la riscossione del tributo non versato non sarebbe legittima, in quanto fondata sul dichiarato ed erroneo presupposto che l'autoveicolo, sia pure immatricolato nell'anno 1990 e ricadente nella fascia di anzianità compresa tra i venti e trenta anni, non risultante iscritto in uno dei registri indicati nell'articolo 7, comma 2, della l.r. n. 15 del 2012, rimarrebbe assoggettato al pagamento della tassa dovuta in via ordinaria.

Il giudice rimettente ritiene dirimente e rilevante la questione di legittimità costituzionale della disposizione regionale, sollevata per la risoluzione della controversia, proprio in ragione della necessità di avere chiarezza su quale normativa, statale o regionale, si debba applicare alla fattispecie sottoposta al suo giudizio. Infatti, in corso di causa è stato accertato che l'autoveicolo del ricorrente non era iscritto in alcun registro così come prescritto dalla legge regionale, per cui nel merito la questione di legittimità costituzionale è ritenuta non manifestamente infondata per violazione dei suddetti parametri costituzionali.

Essa s'incentrerebbe sostanzialmente sulla "possibilità" di una legge regionale di «(non può) escludere esenzioni, detrazioni e deduzioni già previste dalla legge statale» per un tributo derivato, quale è la tassa automobilistica (sentenza n.288/2012 della Corte costituzionale richiamata dal giudice rimettente) e quindi di porre in essere «una disciplina che, in palese obliterazione della norma statale e del beneficio da essa testualmente previsto in favore di tali categorie di veicoli restringesse il campo di fruibilità dell'esenzione, (prevedendo che non lo fossero i veicoli ultraventennali privi dell'iscrizione in uno dei registri tenuti dagli enti riconosciuti)», richiedendo requisiti ulteriori per l'ottenimento del beneficio fiscale.

Quanto all'irrelevanza ed alla manifesta infondatezza della questione ai fini della risoluzione del giudizio, asserita da parte resistente, la Regione eccepisce che risulta comprovato per tabulas che, nel 2013, il contribuente non fosse in possesso di alcuna iscrizione negli idonei registri, comprovante l'interesse storico e collezionistico della propria autovettura, iscrizione che già la disciplina nazionale, prima che regionale, vigente, richiedeva», fatto questo che escludeva che egli potesse richiedere l'esenzione prevista, interpretando erroneamente il presupposto di diritto che l'avrebbe legittimato a richiedere il beneficio fiscale.

Pertanto, il giudice rimettente, sempre secondo la difesa della Regione, «pur dando espressamente atto che il ricorrente non era in possesso di alcuna documentazione attestante l'accertamento di interesse storico e collezionistico del veicolo, ha, tuttavia, del tutto inopinatamente ed ingiustificatamente ritenuto la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della legge regionale, reputando, ma a questo punto del tutto erroneamente, che la preclusione derivi al ricorrente dalla sola legge regionale».

Inoltre, la Regione insiste che, se da un lato, in forza della disciplina nazionale di cui all'articolo 63, comma 3, della legge n. 342 del 2000, fino al 2009, «in assenza di una specifica disciplina procedimentale regolante la certificazione dei requisiti», era ritenuta sufficiente una mera attestazione dell'interesse storico del veicolo rilasciata dall'ASI, dall'altro, tuttavia, dall'entrata in vigore del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 17 dicembre 2009 (applicabile ratione temporis alla fattispecie oggetto del giudizio), invece, «l'esenzione fiscale è subordinata al rilascio della predetta certificazione, che avviene contestualmente alla presentazione della domanda di iscrizione».

Pertanto non si sarebbe «verificato il presupposto che il giudice rimettente pone alla base della ritenuta non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, ossia che la legge regionale abbia dettato una disciplina innovativa e restrittiva delle condizioni di esenzione, prevedendo che non potessero fruirne i veicoli ultraventennali privi dell'iscrizione in uno dei registri tenuti dagli enti riconosciuti, quando invece essa ha ricalcato il contenuto di disposizioni statali vigenti».

La Regione ritiene pertanto che, rispetto alla legge statale applicabile ratione temporis (2013) la legge regionale sia legittima, poiché essa si limita ad introdurre una semplice formalità,

consistente nella produzione alla Regione stessa, quale ente beneficiario della tassa automobilistica da parte dell'ASI, della medesima certificazione richiesta dalla legislazione statale, non richiedendo nulla in più rispetto ai requisiti e alle condizioni stabilite dalla normativa nazionale, sia per ciò che attiene alla classificazione dei veicoli di interesse storico e collezionistico, sia per ciò che attiene alla prova di tali requisiti ai fini fiscali.

La Corte costituzionale giudica non fondata l'eccezione d'inammissibilità per difetto di rilevanza avanzata dalla Regione, in quanto spetta al giudice rimettente il giudizio di rilevanza, dovendo la Corte limitarsi ad accertare una sufficiente motivazione che non sia contraddittoria ed *ictu oculi* erronea (sentenze 41/2011 e 71/2015).

La Corte giudica altresì infondata l'eccezione di manifesta infondatezza del richiamo al parametro invocato dell'articolo 117, quarto comma Costituzione in quanto errato, poiché dall'esame del testo del ricorso emerge con chiarezza, sia pure implicitamente, il corretto riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e) Costituzione che afferma la competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario.

La normativa statale esaminata al fine del giudizio è quella applicabile *ratione temporis*, anno 2013 anno di imposta della tassa automobilistica di cui si richiede il pagamento, non rilevando il processo di modifica subito dall'articolo 63 della legge 342/2000 nel corso del tempo.

Non è corretta la ricostruzione normativa prospettata dalla Regione, che afferma che dall'entrata in vigore del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 17 dicembre 2009, anche a livello statale *«l'esenzione fiscale è subordinata al rilascio della predetta certificazione, che avviene contestualmente alla presentazione della domanda di iscrizione»*, poiché il comma 3 del citato articolo 63 della legge n. 342 del 2000, si limitava a prevedere, ai fini dell'applicazione dell'esenzione dalla tassa automobilistica, che i veicoli di «particolare» interesse storico e collezionistico fossero «individuati, con propria determinazione dall'ASI e, per i motoveicoli, anche dalla FMI.

Con sentenza 209/2018, la Corte nell'esaminare la suddetta disposizione statale aveva già avuto modo di affermare che ai fini del riconoscimento del relativo regime di favore non è prevista alcuna iscrizione nei registri tenuti dall'ASI o dalla FMI: *l'esenzione, infatti, da un lato dipende dall'accertamento costitutivo demandato ai suddetti enti, ma, dall'altro, tale accertamento «non ha effetto “ad rem”, è limitato ad un elenco analitico di modelli e marche, ed ha portata generale e astratta, riferita, cioè, a categorie complessive di veicoli (nella specie, immatricolati da oltre vent'anni con determinate caratteristiche tecniche)»* (cfr. in senso conforme Corte di cassazione, sezione tributaria, ordinanza 20 luglio 2018, n. 19421).

La norma statale non è stata mutata e non poteva esserlo in senso giuridicamente proprio, dalla circostanza che l'ASI, nelle determinazioni assunte adottate a partire dall'anno 2011 in riferimento ad essa, abbia mutato la prassi fino ad allora adottata (richiesta del possesso dei requisiti previsti dal proprio regolamento tecnico nazionale) con l'esplicito richiamo, con il solo obiettivo di introdurre un'unica qualifica e procedura, valida sia per la circolazione che per ottenere i benefici fiscali in materia di tasse automobilistiche) il citato d.m. 17 dicembre 2009, attinente alla disciplina e alla circolazione stradale dei veicoli di interesse storico e collezionistico, e con la richiesta, anche per l'applicazione dei benefici fiscali, dell'iscrizione, a titolo oneroso, nei propri registri.

Infatti non si può ritenere che la “valenza” di legge di una disciplina fiscale statale, che rimette all'ASI, ente privato di tipo associativo, la mera individuazione, nell'ambito delle categorie elencate direttamente dal comma 2, cioè quella dei veicoli di particolare interesse storico e collezionistico, possa essere fatta modificata dai requisiti aggiuntivi introdotti successivamente dall'ASI, si ricorda ente privato di tipo associativo, a seguito della scelta di procedere ad una variazione della prassi fino ad allora seguita.

La conferma che, per l'esenzione fiscale dei veicoli di particolare interesse storico e collezionistico dal pagamento della tassa automobilistica, non rilevasse la loro circolazione, si desume peraltro anche dal comma 4 dell'art. 63 della legge n. 342 del 2000, il quale, nella formulazione vigente *ratione temporis*, stabiliva che i veicoli di cui ai commi 1 e 2 fossero

assoggettati, “in caso di utilizzazione sulla pubblica strada”, ad una tassa di circolazione forfettaria annua.

La disposizione, infatti, prevede come mera eventualità la “utilizzazione sulla pubblica strada”, e quindi evidenzia che la suddetta esenzione dalla tassa automobilistica era riconosciuta a prescindere dalla circolazione, in ragione di altre caratteristiche dei veicoli «di particolare interesse storico e collezionistico», individuate direttamente dal comma 2 dell’articolo 63, consistenti nell’essere gli stessi costruiti specificamente per le competizioni o a scopo di ricerca o aventi rilievo industriale, sportivo, estetico o di costume.

La Corte precisa che la disciplina della circolazione stradale dei veicoli di interesse storico e collezionistico è fattispecie distinta e diversa da quella dell’esenzione fiscale disposta dall’articolo 63 della legge n. 342/2000 per i veicoli di «particolare» interesse storico e collezionistico. Con la sentenza 455/2005 si è affermato che l’articolo 60, comma 4, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) “*individua i veicoli di interesse storico e collezionistico al solo fine di regolarne la circolazione stradale, subordinandola a pena di sanzioni amministrative, al possesso dei requisiti indicati nel regolamento di attuazione per tale tipo di veicoli: commi 5 e 6 del medesimo articolo e non può estendersi al diverso ambito settoriale dell’esenzione dalla tassa automobilistica sia perché tale esenzione trova una compiuta e specifica disciplina nel citato art. 63 della legge n. 342/2000, sia perché la norma agevolativa fa riferimento a veicoli di diversa valenza definitoria e cioè a veicoli di “particolare” interesse storico e collezionistico e non a quelli di mero interesse storico e collezionistico*”.

La distinzione di finalità, evidenziate già nella sentenza 455/2005 tra le previsioni del Codice della strada e le previsioni contenute nella legge 342/2000 in materia fiscale in tema di veicoli d’antan, è stata confermata dalla Corte di Cassazione sezione tributaria, sentenza 15 febbraio 2013, n. 3837, per cui è assodato che le disposizioni dettate dal Codice della Strada non esplicano nessun effetto in ordine al regime fiscale applicabile ai suddetti veicoli.

La questione di legittimità sollevata è fondata, poiché non era consentito al legislatore regionale, in tema di tassa automobilistica relativa al 2013, ridurre la portata dell’esenzione prevista dal legislatore statale, per i veicoli di «particolare» interesse storico e collezionistico, dal comma 2 dell’art. 63 della legge n. 342 del 2000, subordinando detta esenzione a requisiti ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla legge statale.

La Corte ricorda che l’articolo 8, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), stabilisce che “[f]ermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, le regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale”.

Pertanto la disposizione di cui sopra è da considerarsi quale parametro interposto a cui le Regioni devono attenersi nell’esercizio della propria competenza legislativa, e costituisce quindi principio di coordinamento del sistema tributario. La giurisprudenza della Corte, sentenza 288/2012, in merito a tale articolo, ha affermato che: “*la formulazione del comma 2 si inferisce, infatti, non già la natura di tributo proprio della tassa automobilistica regionale, la volontà del legislatore di riservare ad essa un regime diverso rispetto a quello stabilito per gli altri tributi derivati, attribuendone la disciplina alle Regioni, senza che questo comporti una modifica radicale di quel tributo, come anche confermato dall’inciso “fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale”*”.

L’articolo 7, comma 2, della legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 15 del 2012, nel subordinare l’esenzione fiscale dei veicoli di «interesse storico o collezionistico» (tra l’altro) all’iscrizione in uno dei registri previsti dall’art. 60 codice della strada, implicitamente richiede la medesima iscrizione anche per l’esenzione dei veicoli rientranti nel sottoinsieme costituito dai veicoli di «particolare» interesse storico e collezionistico di cui al comma 2 dell’art. 63 della legge n. 342 del 2000, iscrizione questa non prevista dalla legge statale per l’attribuzione del beneficio.

La legge regionale viola quindi gli articoli 117, secondo comma, lettera e), Costituzione, per lesione della competenza statale esclusiva sul sistema tributario dello Stato e 119, secondo

comma, Costituzione per il mancato rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, poiché appunto richiede, ai fini dell'esenzione, requisiti non previsti dall'articolo 63, comma 2, della legge n. 342 del 2000, restringendo in modo evidente la portata della *fattispecie agevolativa statale e, modificandola in peius, eccedendo il vincolo dei «limiti massimi di manovrabilità» previsti dall'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011.*

La Corte non sanziona con il giudizio di illegittimità costituzionale invece quella parte della disposizione regionale che amplia la portata del beneficio fiscale dell'esenzione, di cui all'articolo 63, comma 2, della legge n. 342 /2000, estendendola al più generale insieme dei veicoli di interesse storico o collezionistico, sia pure alla condizione della sussistenza dei requisiti specifici di iscrizione, non ritenendo che l'ampliamento del beneficio fiscale possa aver *valicato il limite massimo di manovrabilità stabilito dal principio di coordinamento di cui al comma 2 dell'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011. L'ampliamento del regime di esenzione della tassa automobilistica non eccede quindi l'autonomia impositiva regionale, non risultando in contrasto nemmeno con i principi dell'ordinamento tributario cui comunque, anche nei maggiori margini di manovrabilità, la legislazione regionale è vincolata* (sentenze n. 118/2017 e n. 102 /2008).

In considerazione della *perdurante inattuazione* della legge 5 maggio 2009, n. 42, (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), per evitare *la compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali* (sentenza 169/2017) la Corte chiarisce la specifica natura assunta dalla tassa automobilistica a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 8, comma 2 del decreto legislativo 68/2011.

La *disposizione si struttura distinguendo: a) i tributi propri autonomi (o “propri in senso stretto”) “ceduti”, ovvero quelli che il comma 1 prevede possano essere istituiti e interamente disciplinati (o anche soppressi) con legge regionale; b) la tassa automobilistica, la cui disciplina, dal comma 2, è demandata alle Regioni «entro i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale»; c) i tributi qualificati, dal comma 3, come «propri derivati».*

In questa sistematica il legislatore ha attribuito alla tassa automobilistica una valenza differenziata, sia rispetto ai tributi propri autonomi (siano essi “originari” o, nei termini di cui sopra, “ceduti”), sia rispetto ai tributi propri derivati, configurandola come un tributo proprio derivato particolare, parzialmente “ceduto”, in quanto alle Regioni è riconosciuto un più ampio margine di autonoma disciplina, limitato dal vincolo, unidirezionale, di non superare il limite massimo di manovrabilità stabilito dalla legge statale.

la tassa automobilistica, di cui all'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011, si configura come un tertium genus, rispetto al quale le Regioni possono sviluppare una propria politica fiscale che, senza alterarne i presupposti strutturali (in quanto la tassa automobilistica continua a partecipare della natura dei tributi propri derivati) e senza superare i limiti massimi di manovrabilità definiti dalla legge statale, possa rispondere a specifiche esigenze di differenziazione.

Nel ripercorrere la “storia” legislativa della tassa automobilistica a partire dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), in cui essa fu la prima imposta di rilievo interamente “attribuita” alle Regioni, e poi attraverso i lavori preparatori e le intese previste dalla legge delega 42 del 2009, emerge nel contesto del nuovo federalismo fiscale attuativo di essa, la volontà di differenziare la tassa automobilistica, connotandola con un maggiore livello di autonomia rispetto a quello degli altri tributi propri derivati.

Il legislatore statale ha quindi scelto di declinare in modo peculiare la competenza legislativa regionale sulla tassa automobilistica, che, da un lato, in quanto non interamente “ceduta” alle Regioni, continua a ricadere tra i tributi propri derivati, ma dall'altro, all'interno di tale categoria, assume caratteristiche distinte, in quanto il principio di coordinamento di cui al comma 2 del medesimo art. 8 introduce un più ampio margine alla competenza legislativa regionale – da esercitarsi, in ogni caso, nel rispetto dei principi dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. e senza alcuna ricaduta sulle finanze statali, e cioè che la modifica apportata non comporti una pressione tributaria maggiore di quella derivante dall'applicazione dell'aliquota

massima consentita, nel rispetto di tale limite il legislatore regionale può prevedere esenzioni o detrazioni.

Tasse automobilistiche - Autoveicoli e motoveicoli ultraventennali ad uso privato, classificati di interesse storico o collezionistico, iscritti nei registri Automotoclub Storico Italiano (ASI) e Federazione Motociclistica Italiana (FMI) - Esenzione dal pagamento della tassa automobilistica regionale. - Legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), art. 7, comma 2. (T-190122) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.21 del 22-5-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna, nel procedimento vertente tra Giampaolo Montaguti e la Regione Emilia-Romagna, con ordinanza del 26 gennaio 2018, iscritta al n. 99 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numero 28, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 2 aprile 2019 il Giudice relatore Luca Antonini;

udito l'avvocato Maria Chiara Lista per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Commissione tributaria provinciale di Bologna, con ordinanza del 26 gennaio 2018 (r. o. n. 99 del 2018), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

Secondo la disposizione regionale censurata, «[d]al 1° gennaio 2013 gli autoveicoli ed i motoveicoli, esclusi quelli adibiti ad uso professionale, di anzianità tra i venti e i trenta anni, classificati d'interesse storico o collezionistico, iscritti in uno dei registri ASI Automotoclub Storico Italiano, Storico Lancia, Italiano Fiat, Italiano Alfa Romeo, Storico FMI Federazione Motociclistica Italiana, previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo n. 285 del 1992 e dal relativo regolamento attuativo, sono esentati dal pagamento della tassa automobilistica regionale. Ai fini dell'esonero fiscale, la certificazione d'iscrizione attestante la data di costruzione nonché le caratteristiche tecniche è prodotta alla Regione».

1.1.– Il rimettente giudica sulla richiesta di annullamento di una cartella di pagamento emessa per la mancata corresponsione della tassa automobilistica dovuta per l'anno 2013; richiesta fondata dal ricorrente «sul presupposto che il veicolo in questione, essendo stato immatricolato nell'anno 1990, godeva dell'esenzione prevista dall'art. 63, comma 2», della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale).

Detto comma 2 – nel testo applicabile *ratione temporis* – stabiliva che l'esenzione dal pagamento della tassa, prevista dal comma 1 per i veicoli ultratrentennali, esclusi quelli adibiti ad uso professionale, «è altresì estesa agli autoveicoli e motoveicoli di particolare interesse storico e collezionistico per i quali il termine è ridotto a venti anni». Il successivo comma 3 stabiliva che tali veicoli fossero individuati «con propria determinazione», aggiornata annualmente, «dall'ASI e, per i motoveicoli, anche dalla FMI»,.

2.– Il giudice rimettente ritiene che la rilevanza delle questioni discenda dalla circostanza che la Regione ha proceduto alla riscossione del tributo non versato sul dichiarato presupposto che l'autoveicolo in questione, immatricolato nell'anno 1990 e ricadente nella fascia di anzianità compresa tra i venti e trenta anni, rimarrebbe assoggettato al pagamento della tassa dovuta in via ordinaria, in quanto non iscritto in uno dei registri indicati nell'art. 7, comma 2, della legge reg. Emilia-Romagna n. 15 del 2012. La definizione della controversia dipenderebbe, pertanto, «dalla regolazione o meno di essa alla luce della norma richiamata».

2.1.– La Regione eccepisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, poiché il ricorrente nel giudizio principale «non era in possesso di alcuna iscrizione negli idonei registri, comprovante l'interesse storico e collezionistico della propria autovettura, iscrizione che già la disciplina nazionale, prima che regionale, vigente, richiedeva».

Il rimettente, «pur dando espressamente atto che il ricorrente non era in possesso di alcuna documentazione attestante l'accertamento di interesse storico e collezionistico del veicolo, ha, tuttavia, del tutto inopinatamente ed ingiustificatamente ritenuto la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della legge regionale, reputando, ma a questo punto del tutto erroneamente, che la preclusione derivi al ricorrente dalla sola legge regionale».

2.2.– L'eccezione non è fondata.

Il giudizio di rilevanza, per costante giurisprudenza costituzionale, è riservato al giudice rimettente, sì che l'intervento della Corte deve limitarsi ad accertare l'esistenza di una motivazione sufficiente, non palesemente erronea o contraddittoria, senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice a quo a determinate conclusioni (*ex plurimis*, sentenza n. 41 del 2011).

In altre parole, nel giudizio di costituzionalità, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il giudice a quo deve effettuare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenza n. 71 del 2015).

Un simile presupposto non si verifica nel caso di specie, perché il rimettente ha sufficientemente motivato nel senso che la pretesa tributaria della Regione trova fondamento nella disposizione censurata, che richiede, ai fini della esenzione, requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legislazione statale.

Dalla declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata deriverebbe, pertanto, perlomeno un cambiamento del quadro normativo assunto dal giudice rimettente (sentenza n. 390 del 1996).

Non è quindi implausibile ritenere che l'eventuale illegittimità della suddetta disposizione incida sul procedimento principale, come richiesto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e costantemente confermato dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 91 del 2013).

3.– Quanto al merito, il giudice a quo ritiene le questioni non manifestamente infondate in quanto l'art. 7, comma 2, legge reg. Emilia-Romagna n. 15 del 2012 violerebbe i parametri evocati.

A sostegno di tali doglianze richiama la sentenza n. 288 del 2012 di questa Corte e osserva che la tassa automobilistica resta pur sempre un tributo derivato, di modo che la Regione, con

riferimento ad essa, «non può escludere esenzioni, detrazioni e deduzioni già previste dalla legge statale».

Secondo il giudice rimettente, la legge regionale, nella vigenza della disciplina statale di cui al citato art. 63, comma 2, della legge n. 342 del 2000, non poteva dettare «una disciplina che in palese obliterazione della norma statale e del beneficio da essa testualmente previsto in favore di tali categorie di veicoli restringesse il campo di fruibilità dell'esenzione, prevedendo che non lo fossero i veicoli ultraventennali privi dell'iscrizione ad uno dei registri tenuti dagli enti riconosciuti».

3.1.– In via preliminare va osservato che la Regione eccepisce la manifesta infondatezza in ragione del non pertinente «costante richiamo» all'art. 117, quarto comma, Cost., relativo alla potestà legislativa cosiddetta residuale delle Regioni, in luogo dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., «che non viene, invece, mai menzionato, sicché non pare possa essere attribuito a mero errore materiale».

3.2.– L'eccezione non è fondata.

3.3.– Il riferimento alla competenza statale esclusiva in materia di «sistema tributario dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., piuttosto che all'art. 117, quarto comma, Cost., emerge in modo sufficientemente chiaro, ancorché implicito, dal contesto della ordinanza di rimessione (per casi analoghi, sentenze n. 116 del 2018 e n. 32 del 2018).

Questa, infatti, già in sé piuttosto succinta, richiama diffusamente una pronuncia di questa Corte (la sentenza n. 288 del 2012) che, proprio in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ha statuito i principi che il giudice a quo vorrebbe far valere in relazione alla fattispecie che è chiamato ad applicare.

3.4.– Le questioni di legittimità costituzionale sollevate concernono dunque il rapporto tra la norma regionale e quella statale, vigenti *ratione temporis*, al fine di stabilire se la Regione, con l'art. 7, comma 2, della citata legge reg. Emilia-Romagna n. 15 del 2012, abbia violato la suddetta competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e l'art. 119, secondo comma, Cost.

4.– Le questioni sono fondate nei limiti che seguono.

Occorre preliminarmente precisare che la normativa statale rilevante al fine della verifica di legittimità costituzionale è solo quella applicabile al giudizio principale tenuto conto dell'anno di imposta (2013), cui si riferisce la tassa automobilistica oggetto di recupero mediante cartella di pagamento.

Non assumono, quindi, specifico rilievo le modificazioni nel tempo succedutesi con riguardo alla fattispecie disciplinata dal menzionato art. 63 della legge n. 342 del 2000:

a) né l'abrogazione, a decorrere dal 1° gennaio 2015, dei citati commi 2 e 3 dello stesso articolo, disposta dall'art. 1, comma 666, lettera b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)»;

b) né l'introduzione, a decorrere dal 1° gennaio 2019, del comma 1-bis al medesimo art. 63, ad opera dell'art. 1, comma 1048, 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 – modificandone la precedente ratio – attualmente dispone «gli autoveicoli e motoveicoli di interesse storico e collezionistico con anzianità di immatricolazione compresa tra i venti e i ventinove anni, se in possesso del certificato di rilevanza storica di cui all'articolo 4 del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 17 dicembre 2009, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta

Ufficiale n. 65 del 19 marzo 2010, rilasciato dagli enti di cui al comma 4 dell'articolo 60 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e qualora tale riconoscimento di storicità sia riportato sulla carta di circolazione, sono assoggettati al pagamento della tassa automobilistica con una riduzione pari al 50 per cento».

4.1.– Ciò premesso, non coglie nel segno la difesa della Regione quando eccepisce l'infondatezza delle questioni affermando che, dall'entrata in vigore del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 17 dicembre 2009, anche a livello statale «l'esenzione fiscale è subordinata al rilascio della predetta certificazione, che avviene contestualmente alla presentazione della domanda di iscrizione».

Qui rileva, infatti, il confronto tra le fattispecie normative: più precisamente tra quella configurata dalla legge regionale e quella configurata dalla legge statale allora vigente, ovvero dall'abrogato comma 3 del citato art. 63 della legge n. 342 del 2000, che prevedeva, ai fini dell'applicazione dell'esenzione dalla tassa automobilistica, che i veicoli di «particolare» interesse storico e collezionistico fossero «individuati, con propria determinazione dall'ASI e, per i motoveicoli, anche dalla FMI».

In merito a tale disposizione questa Corte ha ricordato (sentenza n. 209 del 2018) che, per la giurisprudenza di legittimità, ai fini del riconoscimento del relativo regime di favore non è prevista alcuna iscrizione nei registri tenuti dall'ASI o dalla FMI; l'esenzione, infatti, da un lato dipende dall'accertamento costitutivo demandato ai suddetti enti, ma, dall'altro, tale accertamento «non ha effetto “ad rem”, è limitato ad un elenco analitico di modelli e marche, ed ha portata generale e astratta, riferita, cioè, a categorie complessive di veicoli (nella specie, immatricolati da oltre vent'anni con determinate caratteristiche tecniche)» (da ultimo, in senso conforme, Corte di cassazione, sezione tributaria, ordinanza 20 luglio 2018, n. 19421).

La suddetta norma statale non è stata, quindi, incisa dalla circostanza che l'ASI, nelle determinazioni assunte in riferimento ad essa, adottate a partire dall'anno 2011, abbia variato la precedente prassi – che si limitava a richiedere il possesso dei requisiti previsti dal proprio regolamento tecnico nazionale – richiamando (con l'obiettivo di introdurre un'unica qualifica e procedura, valida sia per la circolazione che per ottenere i benefici fiscali in materia di tasse automobilistiche) il citato d.m. 17 dicembre 2009, attinente alla disciplina e alla circolazione stradale dei veicoli di interesse storico e collezionistico, e richiedendo, anche per l'applicazione dei benefici fiscali, l'iscrizione, a titolo oneroso, nei propri registri.

Ai fini che qui rilevano, la portata di una disciplina fiscale statale – che rimette all'ASI la sola individuazione, nell'ambito delle categorie elencate direttamente dal comma 2, dei veicoli di particolare interesse storico e collezionistico – non può, infatti, essere fatta discendere dai requisiti aggiuntivi introdotti da un ente privato di tipo associativo, quale l'ASI, a seguito della variazione della prassi seguita.

4.2.– La conferma che, per l'esenzione fiscale dei veicoli di particolare interesse storico e collezionistico dal pagamento della tassa automobilistica, non rilevasse la loro circolazione, si desume, del resto, dal comma 4 dell'art. 63 della legge n. 342 del 2000, il quale, nella formulazione vigente *ratione temporis*, stabiliva che i veicoli di cui ai commi 1 e 2 fossero assoggettati, «in caso di utilizzazione sulla pubblica strada», ad una tassa di circolazione forfettaria annua.

Tale disposizione, infatti, prevedendo come mera eventualità la «utilizzazione sulla pubblica strada», evidenziava che la suddetta esenzione dalla tassa automobilistica era riconosciuta a prescindere dalla circolazione (e quindi dalla relativa disciplina, ivi compresa l'iscrizione negli specifici registri), in ragione di altre caratteristiche dei veicoli «di particolare interesse storico e collezionistico», individuate direttamente dal comma 2 dell'art. 63, consistenti nell'essere gli stessi costruiti specificamente per le competizioni o a scopo di ricerca o aventi rilievo industriale, sportivo, estetico o di costume.

Questa Corte, del resto, ha già precisato che la disciplina della circolazione stradale dei veicoli di interesse storico e collezionistico è fattispecie distinta e diversa da quella dell'esenzione

fiscale disposta dall'art. 63 della legge n. 342 del 2000 per i veicoli di «particolare» interesse storico e collezionistico. Infatti, nella sentenza n. 455 del 2005 si è affermato che l'art. 60, comma 4, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) «individua i veicoli di interesse storico e collezionistico al solo fine di regolarne la circolazione stradale (subordinandola appunto, a pena di sanzioni amministrative, al possesso dei requisiti indicati nel regolamento di attuazione per tale tipo di veicoli: commi 5 e 6 del medesimo articolo) e non può estendersi al diverso ambito settoriale dell'esenzione dalla tassa automobilistica sia perché tale esenzione trova una compiuta e specifica disciplina nel citato art. 63 [della legge n. 342 del 2000], sia perché la norma agevolativa fa riferimento ai veicoli di “particolare” interesse storico e collezionistico e non a quelli di mero interesse storico e collezionistico».

Tale distinzione è stata poi confermata, sotto questo profilo, dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, la quale ha ribadito che la disciplina prevista dalle norme inerenti alla circolazione stradale «rileva sia sotto il profilo dell'accertamento dell'adeguato modo di conservazione (richiesto dal D.Lgs. 24 giugno 2003, n. 209, concernente la “attuazione della direttiva 2000/53/CE, relativa ai veicoli fuori uso” e successive modifiche), sia sotto il profilo della verifica delle prescrizioni di sicurezza richieste dal D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, art. 215, (recante “regolamento di esecuzione al Codice della strada”, per la loro circolazione su strada) ma non certo sotto il profilo dell'esenzione di cui all'art. 63 della legge n. 342 del 2000].

Di ciò è fatta espressa affermazione anche nella Risoluzione n. 112/2011 dell'Agenzia delle entrate nella quale si rileva – da un canto – che “la L. 21 novembre 2000, n. 342, citato art. 63, commi 2 e 3, non delineano alcuna procedura di tipo autorizzatorio, né viene prevista, per il riconoscimento del regime di favore, l'iscrizione nei registri tenuti dall'ASI o dalla FMI o in altro registro storico” e – d'altro canto – si evidenzia che “per fruire del beneficio fiscale in commento non viene espressamente richiesta l'iscrizione del veicolo nei predetti registri, come è, invece, disposto dall'art. 60 C.d.S.”, onde appare pacifico che le previsioni dettate dal Codice della Strada non esplicano effetto alcuno in ordine al regime fiscale applicabile ai veicoli in argomento» (Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 15 febbraio 2013, n. 3837).

4.3.– Come sopra anticipato, le sollevate questioni di legittimità sono quindi fondate, non essendo consentito al legislatore regionale, in tema di tassa automobilistica relativa al 2013, ridurre la portata dell'esenzione prevista dal legislatore statale, per i veicoli di «particolare» interesse storico e collezionistico, dal comma 2 dell'art. 63 della legge n. 342 del 2000, subordinando detta esenzione a requisiti ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla legge statale.

Nella specie, occorre considerare che l'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), laddove al comma 2 stabilisce che «fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, le regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale», costituisce principio di coordinamento del sistema tributario che assume la valenza di parametro interposto cui la Regione deve attenersi nell'esercizio della propria competenza legislativa.

Come chiarito da questa Corte, «dalla formulazione del comma 2 si inferisce, infatti, non già la natura di tributo proprio della tassa automobilistica regionale, come in tesi della resistente, ma solo la volontà del legislatore di riservare ad essa un regime diverso rispetto a quello stabilito per gli altri tributi derivati, attribuendone la disciplina alle Regioni, senza che questo comporti una modifica radicale di quel tributo, come anche confermato dall'inciso “fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale”» (sentenza n. 288 del 2012).

L'art. 7, comma 2, della denunciata l. reg. Emilia-Romagna n. 15 del 2012, nel subordinare l'esenzione fiscale dei veicoli di «interesse storico o collezionistico» (tra l'altro) all'iscrizione in uno dei registri previsti dall'art. 60 cod. strada, implicitamente richiede la medesima iscrizione anche per l'esenzione dei veicoli rientranti nel sottoinsieme costituito dai veicoli di «particolare» interesse storico e collezionistico di cui al comma 2 dell'art. 63 della legge n. 342 del 2000; iscrizione non prevista dalla legge statale per l'attribuzione dell'indicato beneficio. In tal modo,

però, la legge regionale viola gli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per lesione della competenza statale esclusiva sul «sistema tributario [...] dello Stato», e 119, secondo comma, Cost., per il mancato rispetto dei «principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

La norma regionale, per il suddetto sottoinsieme di veicoli, viene, infatti, a richiedere, ai fini dell'esenzione in discorso, requisiti per essi non previsti dall'art. 63, comma 2, della legge n. 342 del 2000, così restringendo in modo evidente la portata della fattispecie agevolativa statale e, modificandola in peius, eccedendo il vincolo dei «limiti massimi di manovrabilità» previsti dall'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011.

5. – La declaratoria di illegittimità costituzionale non riguarda, tuttavia, quella parte della norma regionale che amplia la portata dell'esenzione di cui all'art. 63, comma 2, della legge n. 342 del 2000, estendendola al più generale insieme dei veicoli di interesse storico o collezionistico sia pure alla condizione della sussistenza dei sopra richiamati requisiti.

Dai lavori preparatori emerge, infatti, che la disposizione denunciata è stata introdotta allo scopo sia di ampliare l'esenzione, non limitandola, diversamente dalla norma statale, ai soli veicoli di «particolare» interesse storico e collezionistico, sia di richiedere requisiti più specifici al fine della fruibilità del beneficio.

Nella parte in cui l'esenzione viene ampliata non si può ritenere che la norma regionale abbia valicato il limite massimo di manovrabilità stabilito dal principio di coordinamento di cui al comma 2 dell'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011.

Al riguardo, questa Corte ritiene opportuno – anche al fine di evitare effetti che potrebbero amplificare, nella perdurante inattuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), la compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali (da ultimo, sentenza n. 169 del 2017) – chiarire la specifica natura assunta dalla tassa automobilistica a seguito dell'entrata in vigore del suddetto art. 8.

Tale disposizione si struttura distinguendo:

- a) i tributi propri autonomi (o “propri in senso stretto”) “ceduti”, ovvero quelli che il comma 1 prevede possano essere istituiti e interamente disciplinati (o anche soppressi) con legge regionale;
- b) la tassa automobilistica, la cui disciplina, dal comma 2, è demandata alle Regioni «entro i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale»; c) i tributi qualificati, dal comma 3, come «propri derivati».

In questa sistematica il legislatore ha attribuito alla tassa automobilistica una valenza differenziata, sia rispetto ai tributi propri autonomi (siano essi “originari” o, nei termini di cui sopra, “ceduti”), sia rispetto ai tributi propri derivati, configurandola come un tributo proprio derivato particolare, parzialmente “ceduto”, in quanto alle Regioni è riconosciuto un più ampio margine di autonoma disciplina, limitato dal vincolo, unidirezionale, di non superare il limite massimo di manovrabilità stabilito dalla legge statale.

In tal modo, la tassa automobilistica, di cui all'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011, si configura come un *tertium genus*, rispetto al quale le Regioni possono sviluppare una propria politica fiscale che, senza alterarne i presupposti strutturali (in quanto la tassa automobilistica continua a partecipare della natura dei tributi propri derivati) e senza superare i limiti massimi di manovrabilità definiti dalla legge statale, possa rispondere a specifiche esigenze di differenziazione.

Tale conclusione trova conferma nei lavori preparatori della suddetta disposizione.

In una prima versione della stessa, emergente dalla intesa – prescritta dall'art. 2, comma 3, della legge delega n. 42 del 2009 – raggiunta in Conferenza unificata il 16 ottobre 2010, la tassa automobilistica veniva qualificata «tributo proprio in senso stretto», già tuttavia con il vincolo dei «limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale».

A seguito dei pareri espressi dalla Commissione bicamerale sul federalismo fiscale e dalle altre commissioni competenti – alcuni dei quali facevano rilevare l'incongruenza di definire come autonomo un tributo che rimaneva, seppur parzialmente, vincolato dalla legge statale –, nel testo approvato dal Consiglio dei ministri il 31 marzo 2011 si ritenne opportuno omettere il riferimento ai tributi propri in senso stretto. Rimaneva però ferma, nel contesto del nuovo federalismo fiscale attuativo della legge n. 42 del 2009, la volontà di differenziare la tassa automobilistica, connotandola con un maggiore livello di autonomia rispetto a quello degli altri tributi propri derivati, anche perché essa, dal punto di vista storico, ha costituito la prima imposta di rilievo interamente "attribuita", con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), alle Regioni.

Il legislatore statale ha quindi scelto di declinare in modo peculiare la competenza legislativa regionale sulla tassa automobilistica, che, da un lato, in quanto non interamente "ceduta" alle Regioni, come invece i tributi menzionati al comma 1 dell'art. 8, del d.lgs. n. 68 del 2011, continua a ricadere tra i tributi propri derivati, ma dall'altro, all'interno di tale categoria, assume caratteristiche distinte, in quanto il principio di coordinamento di cui al comma 2 del medesimo art. 8 introduce un più ampio margine alla competenza legislativa regionale – da esercitarsi, in ogni caso, nel rispetto dei principi dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. e senza alcuna ricaduta sulle finanze statali.

Non è indifferente, peraltro, considerare che una scelta analoga, nel processo avviato dalla legge n. 42 del 2009, è avvenuta in altri contesti disciplinari, nell'ambito delle modifiche statutarie delle Regioni a statuto speciale adottate in attuazione degli accordi previsti dall'art. 27 della medesima legge.

Più precisamente, l'art. 73 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), come modificato dal 1° gennaio 2010, al comma 1-bis, primo periodo, prevede che «le province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, possono in ogni caso modificare aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni purché nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale».

Analogamente l'art. 1 del decreto legislativo 11 agosto 2014, n. 129 (Norme di attuazione concernenti l'articolo 51, comma 4, dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di tributi erariali), al comma 1, stabilisce che «nel rispetto delle norme dell'Unione europea sugli aiuti di Stato, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con riferimento ai tributi erariali il cui gettito sia ad essa interamente devoluto, ove la legge statale consenta una qualsiasi manovra su aliquote, esenzioni di pagamento, detrazioni d'imposta o deduzioni dalla base imponibile, può compiere una qualsiasi di tali manovre, purché non venga superato il livello massimo di imposizione stabilito dalla normativa statale».

In termini ancora più puntuali rispetto alla tassa automobilistica, l'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 20 novembre 2017, n. 184 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in materia di coordinamento e di raccordo tra la finanza statale e regionale), stabilisce che «la competenza a disciplinare la tassa automobilistica regionale è trasferita alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, entro i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale».

Tutte queste formulazioni esprimono, in termini simili o identici, il medesimo principio contenuto nell'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011: esse si riferiscono a tributi propri che non possono dirsi "autonomi", in quanto istituiti con legge statale, ma che neanche possono dirsi puramente "derivati", poiché rispetto a questi ultimi si individua un più ampio margine di manovrabilità, vincolato solo in termini unidirezionali.

Del resto, alcuni di questi riferimenti normativi, in particolare quello del novellato art. 73, comma 1-bis, del d.P.R. n. 670 del 1972, sono già stati posti a fondamento di alcune pronunce di questa Corte, e più precisamente delle sentenze n. 2 del 2012 (in materia di addizionale all'IRPEF) e n. 323 del 2011 (relativamente alla detrazione dell'IRAP).

In particolare, questa Corte, nell'interpretare l'art. 73, comma 1-bis, sopra riportato, ha affermato che «non può essere condivisa, pertanto, la tesi del ricorrente secondo cui, in base allo statuto di autonomia, le Province potrebbero adottare solo la specifica modifica del tributo erariale espressamente consentita dalla legge statale.

Il suddetto parametro statutario, attribuendo alle Province ampia libertà di manovra, le autorizza, infatti, ad introdurre modifiche anche diverse da quelle indicate dalla legge dello Stato e, quindi, ad influire sul gettito del tributo erariale ad esse destinato, alla sola condizione che le modifiche apportate non determinino una pressione tributaria maggiore di quella derivante dall'applicazione dell'aliquota massima consentita.

Ne consegue che, entro tali limiti, le Province potranno prevedere esenzioni o detrazioni anche nell'ipotesi in cui la legge statale consenta solo la variazione dell'aliquota» (sentenza n. 323 del 2011).

5.1.– Deve quindi ribadirsi che la rilevata illegittimità costituzionale della norma regionale censurata, nella parte in cui si riferisce ai veicoli di “particolare” interesse storico e collezionistico, non coinvolge la medesima norma nella parte in cui prevede per i veicoli di interesse storico o collezionistico, genericamente considerati, la necessità, ai fini della esenzione dalla tassa automobilistica, della «iscrizione in uno dei registri ASI, Storico Lancia, Italiano Fiat, Italiano Alfa Romeo, Storico FMI, previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo n. 285 del 1992 e dal relativo regolamento attuativo», stabilendo poi che «ai fini dell'esonero fiscale, la certificazione d'iscrizione attestante la data di costruzione nonché le caratteristiche tecniche è prodotta alla Regione».

Ampliando l'ambito di esenzione rispetto a quello più limitato dei veicoli «di particolare interesse storico e collezionistico» previsto dalla coeva legislazione statale, la norma regionale non ha, infatti, ecceduto il vincolo del limite massimo di manovrabilità stabilito dal principio di coordinamento di cui al comma 2 dell'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011.

L'ampliamento del regime di esenzione della tassa automobilistica non eccede quindi l'autonomia impositiva regionale, non risultando in contrasto nemmeno con i principi dell'ordinamento tributario cui comunque, anche nei maggiori margini di manovrabilità, la legislazione regionale è vincolata (sentenze n. 118 del 2017 e n. 102 del 2008).

Per questi motivi esso si sottrae alla dichiarazione di incostituzionalità che invece investe, come in precedenza precisato, l'art. 7, comma 2, della legge reg. Emilia-Romagna n. 15 del 2012, nella parte in cui implicitamente subordina anche l'esenzione fiscale del sottoinsieme dei veicoli «di particolare interesse storico e collezionistico» all'iscrizione in uno dei registri previsti dall'art. 60 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 e dal relativo regolamento di esecuzione e attuazione, anziché alla mera individuazione dei requisiti mediante determinazione dell'ASI o del FMI.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), nella parte in cui, nel riferirsi alla fattispecie degli autoveicoli e motoveicoli, esclusi quelli adibiti ad uso professionale, di anzianità tra i venti e i trenta anni, «classificati di interesse storico o collezionistico», subordina anche l'esenzione fiscale dei veicoli «di particolare interesse storico e collezionistico» di cui all'art. 63, comma 2, della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale) all'iscrizione in uno dei registri previsti dall'art. 60 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) e dal relativo regolamento di esecuzione e attuazione, anziché alla mera individuazione dei requisiti mediante determinazione dell'Automobilclub storico italiano (ASI) o della Federazione motociclistica italiana (FMI).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Luca ANTONINI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2019.

Sentenza: 2 aprile 2019, n. 123

Materia: enti locali- denominazione di comuni

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Parametri invocati: articolo 133, secondo comma, della Costituzione, articolo 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 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato col decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455)

Oggetto: legge della Regione Sicilia 8 febbraio 2018, n. 1 (Variazione di denominazione dei comuni termali)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri promuove questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Sicilia 8 febbraio 2018, n. 1 (Variazione di denominazione dei comuni termali), che consta sostanzialmente dell'articolo 1, che modifica l'articolo 8 della legge della Regione Sicilia 23 dicembre 2000, n. 30 (Norme sull'ordinamento degli enti locali), in tema di variazioni territoriali e di denominazione dei Comuni, relativamente a «variazioni di denominazioni di comuni termali», poiché l'articolo 2 dispone l'entrata in vigore.

L'articolo 8 della citata legge ordinamentale siciliana stabilisce che alle variazioni territoriali dei Comuni si provvede con legge regionale, previo referendum da svolgere presso le popolazioni interessate (comma 1), coinvolgendole «nella loro interezza» (comma 3), referendum valido solo se vota la metà più uno degli aventi diritto (comma 7), al comma 2, stabilisce altresì che le variazioni di denominazione dei Comuni, consistenti nel mutamento, parziale o totale, della precedente denominazione, da approvarsi con legge regionale, sono anch'esse soggette a referendum, «sentita la popolazione dell'intero comune».

L'impugnata disposizione, articolo 1, comma 1, lettera a), prevede che a tale ultima previsione siano aggiunte le parole « fatta eccezione per i casi disciplinati dal comma 2-bis», la successiva lettera b) dello stesso comma 1 inserisce appunto il comma 2, bis, che recita: «Ai comuni sui cui territori insistono insediamenti e/o bacini termali è consentita l'aggiunta della parola “terme” alla propria denominazione, previa deliberazione del consiglio comunale adottata a maggioranza dei due terzi dei consiglieri.

Entro sessanta giorni dalla pubblicazione della delibera nell'albo pretorio, i cittadini del comune interessato possono esprimere il proprio dissenso alla modifica di denominazione mediante la presentazione, alla sede dell'ente, di una petizione sottoscritta dagli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune.

La mancata sottoscrizione della petizione equivale all'adesione alla modifica di denominazione.

La delibera del consiglio comunale acquista efficacia alla scadenza del termine di cui al presente comma, a condizione che non sia stata presentata una petizione sottoscritta da almeno un quinto degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune ».

La disposizione ad avviso di parte ricorrente è in contrasto con quanto previsto dall'articolo 133, secondo comma, Costituzione, che dispone che la Regione, «sentite le popolazioni

interessate», possa con legge modificare le denominazioni dei Comuni, nonché con quanto disposto dall'articolo 14 dello statuto reg. Siciliana, che alla lettera o) riconosce alla Regione stessa potestà legislativa esclusiva quanto al «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative», però «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

La deroga al ricorso al referendum, per la sola ipotesi dell'aggiunta della parola «terme» alla denominazione del Comune, contrasterebbe con l'interpretazione ed il conseguente orientamento della giurisprudenza della Corte costituzionale sulla necessità del coinvolgimento obbligatorio, preventivo e segreto dell'intera popolazione comunale.

Dall'esame dei lavori preparatori della legge (la Regione Sicilia non è costituita in giudizio), emerge che la deroga alla disciplina generale per la sola ipotesi in cui un Comune, sul territorio del quale insistano insediamenti o bacini termali, risponderebbe ad esigenze di semplificazione, celerità e risparmio.

L'univoca e costante giurisprudenza della Corte afferma che l'articolo 133, secondo comma, Costituzione è rivolto alle Regioni a statuto ordinario, che devono adempiere l'obbligo di sentire le popolazioni interessate mediante ricorso al referendum, nonché esso *vincola* le stesse Regioni a statuto speciale, nella parte in cui riconosce il *principio di necessaria consultazione delle popolazioni locali, principio radicato nella tradizione storica* (sentenza n. 279/1994) e *connaturato all'articolato disegno costituzionale delle autonomie in senso pluralista* (sentenza n. 453/1989).

Per ciò che concerne nello specifico la Regione Sicilia, come eccepito da parte ricorrente, l'articolo 14, lettera o), dello statuto, attribuisce ad essa la potestà legislativa esclusiva in materia di «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative», con la previsione espressa che tale competenza sia esercitata «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

La giurisprudenza costituzionale ha affermato che le Regioni a statuto speciale sono sì libere di dare attuazione al principio in questione nelle forme procedurali ritenute più opportune, ma la specifica modalità di consultazione della popolazione interessata, come descritta nella disposizione impugnata, non appare conforme al principio costituzionale sancito dall'articolo 133, secondo comma, della Costituzione, in quanto sempre secondo la costante giurisprudenza (sentenze n. 2/2018 e n. 453/1989): “ *la presentazione di istanze, richieste o petizioni non garantisce il rispetto del principio di autodeterminazione, soprattutto perché un conto è il momento dell'iniziativa, altro è quello della consultazione vera e propria dell'intera popolazione interessata, da condurre secondo modalità che garantiscano a tutti e a ciascuno adeguata e completa informazione e libertà di valutazione*” *L'adempimento attraverso cui si “sentono” le popolazioni interessate costituisce una fase obbligatoria, che deve avere autonoma evidenza nel procedimento di variazione territoriale o di modifica della denominazione del Comune (ex multis, sentenze n. 36/ 2011, n. 237/ 2004 e n. 47/2003)*” .

Regioni a statuto speciale - Procedura di variazione di denominazione dei comuni sui cui territori insistono insediamenti e/o bacini termali - Esclusione del referendum preventivo - Possibilità dell'aggiunta della parola "terme" alla propria denominazione, previa deliberazione del Consiglio comunale - Possibilità di manifestare il dissenso mediante presentazione di una petizione sottoscritta dagli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune interessato. - Legge della Regione Siciliana 8 febbraio 2018, n. 1 (Variazione di denominazione dei comuni termali), artt. 1 e 2. (T-190123) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.22 del 29-5-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 8 febbraio 2018, n. 1 (Variazione di denominazione dei comuni termali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 17-24 aprile 2018, depositato in cancelleria il 27 aprile 2018,

iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nell'udienza pubblica del 2 aprile 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

udito l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, promuove questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 8 febbraio 2018, n. 1 (Variazione di denominazione dei comuni termali), per violazione dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione, «anche con riguardo» 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 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato col decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455).

Il ricorso è proposto nei confronti dell'intera legge regionale, la quale consta, peraltro, di due soli articoli: l'art. 1, che apporta modifiche all'art. 8 della legge della Regione Siciliana 23 dicembre 2000, n. 30 (Norme sull'ordinamento degli enti locali), in materia di «variazioni di denominazioni di comuni termali», e l'art. 2, che disciplina l'entrata in vigore della legge stessa.

Osserva, in particolare, il ricorrente che l'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2018, modifica quanto originariamente disposto dall'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2000 in tema di variazioni territoriali e di denominazione dei Comuni.

Quest'ultimo articolo stabilisce, in via generale, che alle variazioni territoriali dei Comuni si provvede con legge, previo referendum da svolgere presso le popolazioni interessate (comma 1), coinvolgendole «nella loro interezza» (comma 3), referendum valido solo se vota la metà più uno degli aventi diritto (comma 7).

Prevede, inoltre, che anche le variazioni di denominazione dei Comuni, consistenti nel mutamento, parziale o totale, della precedente denominazione – sempre da approvare, s'intende, con legge regionale – sono soggette a referendum, «sentita la popolazione dell'intero comune» (comma 2).

Ebbene, l'impugnato art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2018 stabilisce che a tale ultima previsione siano aggiunte le parole «, fatta eccezione per i casi disciplinati dal comma 2-bis»; la successiva lettera b) del medesimo comma 1 introduce poi, al ricordato art. 8, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2000, un comma 2-bis così formulato: «Ai comuni sui cui territori insistono insediamenti e/o bacini termali è consentita l'aggiunta della parola "terme" alla propria denominazione, previa deliberazione del consiglio comunale adottata a maggioranza dei due terzi dei consiglieri.

Entro sessanta giorni dalla pubblicazione della delibera nell'albo pretorio, i cittadini del comune interessato possono esprimere il proprio dissenso alla modifica di denominazione mediante la presentazione, alla sede dell'ente, di una petizione sottoscritta dagli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune.

La mancata sottoscrizione della petizione equivale all'adesione alla modifica di denominazione.

La delibera del consiglio comunale acquista efficacia alla scadenza del termine di cui al presente comma, a condizione che non sia stata presentata una petizione sottoscritta da almeno un quinto degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune».

Ritiene, dunque, il ricorrente che la disposizione così introdotta si ponga in contrasto con quanto previsto dall'art. 133, secondo comma, Cost. – ai sensi del quale la Regione, «sentite le

popolazioni interessate», può con sue leggi modificare le denominazioni dei Comuni – anche in relazione a quanto disposto dall’art. 14 dello statuto reg. Siciliana, che alla lettera o) riconosce alla Regione stessa potestà legislativa esclusiva quanto al «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative», però «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

L’Avvocatura generale dello Stato afferma che la introdotta deroga al ricorso alla consultazione referendaria, per la sola ipotesi dell’aggiunta della parola «terme» alla denominazione del Comune, non soddisferebbe alcuna delle condizioni ricavabili dalla predetta disposizione costituzionale, come interpretata dalla giurisprudenza di questa Corte.

Infatti, la modalità di consultazione prescelta per il mutamento di denominazione – una petizione da sottoscrivere dai cittadini del Comune, se dissenzienti rispetto alla proposta di modifica – renderebbe il coinvolgimento della popolazione comunale solo eventuale e non più obbligatorio, non riguarderebbe l’intera popolazione interessata, determinerebbe una consultazione non già preventiva ma successiva rispetto all’approvazione della proposta, non garantirebbe, infine, le opportune forme di segretezza che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, dovrebbero porre i partecipanti alla consultazione, nel momento del suo svolgimento, al riparo da ogni condizionamento esterno.

2.– Come risulta dal resoconto stenografico della seduta del 31 gennaio 2018 dell’Assemblea Regionale Siciliana (Seguito della discussione del disegno di legge n. 75/A: «Variazione di denominazione dei comuni termali»), l’approvazione della disposizione impugnata è stata mossa dalla «esigenza di dare un percorso diverso a quei comuni che contengono nel proprio territorio un insediamento termale», evitando i «gravosi» costi economici di un referendum.

In nome di esigenze di semplificazione, celerità e risparmio, viene così introdotta – nell’ambito di un ordinamento regionale che, per i mutamenti di denominazione dei Comuni come per le loro variazioni territoriali, prevede il referendum quale modalità di consultazione delle popolazioni interessate (art. 8 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2000) – una puntuale deroga alla disciplina generale, per la sola ipotesi in cui un Comune, sul territorio del quale insistano insediamenti o bacini termali, intenda aggiungere la parola “terme” alla propria precedente denominazione.

Deve essere anche sottolineato, benché non costituisca oggetto d’impugnativa, che, proprio per effetto del tenore della deroga introdotta dalla disposizione impugnata, non è chiaro se la modificazione della denominazione originaria del Comune, consistente nell’aggiunta della parola «terme», debba continuare ad essere disposta con legge regionale (come del resto prescrive per ogni modificazione di denominazione l’art. 133, secondo comma, Cost.), all’esito di un complessivo procedimento, in cui l’approvazione della deliberazione del consiglio comunale costituisce solo fase preliminare; o se, invece, la modificazione in parola possa conseguire alla sola approvazione della citata deliberazione del consiglio comunale interessato, a maggioranza dei due terzi, che «acquista efficacia» dopo sessanta giorni dalla sua pubblicazione (salvo che entro tale termine sia presentata una petizione da parte dei cittadini del Comune dissenzienti, in numero non inferiore a un quinto degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune stesso).

3.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l’art. 133, secondo comma, Cost. è certamente destinato alle Regioni a statuto ordinario, che devono adempiere l’obbligo di sentire le popolazioni interessate mediante ricorso al referendum (sentenze n. 2 del 2018, n. 214 del 2010, n. 237 del 2004, n. 94 del 2000, n. 279 del 1994, n. 107 del 1983 e n. 204 del 1981).

La disposizione costituzionale in parola, si è anche affermato, vincola le stesse Regioni a statuto speciale, nella parte in cui riconosce il principio di necessaria consultazione delle popolazioni locali, principio radicato nella tradizione storica (sentenza n. 279 del 1994) e connaturato all’articolato disegno costituzionale delle autonomie in senso pluralista (sentenza n. 453 del 1989).

Con specifico riferimento alla Regione Siciliana, questa stessa Corte ha già stabilito che tale principio, «di portata generale» e caratterizzante «il significato pluralistico della nostra

democrazia», condiziona anche la potestà legislativa esclusiva regionale nella materia qui in esame (ancora sentenza n. 453 del 1989).

Del resto, come opportunamente osserva l'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 14, lettera o), dello statuto reg. Siciliana, pur attribuendo alla Regione stessa potestà legislativa esclusiva in materia di «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative», prevede che tale competenza sia esercitata «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

Ancora di recente (sentenza n. 21 del 2018, sulla scorta di quanto già riconosciuto dalla citata sentenza n. 453 del 1989), la giurisprudenza costituzionale ha precisato che le Regioni a statuto speciale restano peraltro libere di dare attuazione al principio in questione nelle forme procedurali ritenute più opportune.

Nel caso ora in esame, si tratta perciò di stabilire se la specifica modalità di consultazione della popolazione interessata, prescelta dalla disposizione impugnata, sia idonea a soddisfare il principio costituzionale sancito dall'art. 133, secondo comma, Cost.

4.– La risposta deve essere negativa e la questione è perciò fondata.

In disparte ogni considerazione sulla possibilità, per la legge regionale – e particolarmente per la legge di una Regione a statuto speciale – di prevedere l'adozione, nella materia in esame, di forme di consultazione alternative al referendum, certo è che la particolare disciplina della petizione, apprestata dalla disposizione impugnata, non costituisce procedura idonea a soddisfare il principio costituzionale in parola.

Al cospetto della deliberazione di variazione della denominazione del Comune, adottata dal consiglio comunale a maggioranza dei due terzi dei consiglieri, il comma 2-bis dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2000, comma inserito dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2018, stabilisce che i cittadini «possono» esprimere il proprio dissenso sulla modifica, presentando appunto, entro sessanta giorni dalla pubblicazione della deliberazione, una petizione presso la sede del Comune.

Se sottoscritta da almeno un quinto degli elettori del Comune, la presentazione della petizione ha l'effetto di impedire che la deliberazione di modifica approvata dal consiglio comunale acquisti efficacia.

La giurisprudenza di questa Corte ha già affermato (sentenze n. 2 del 2018 e n. 453 del 1989) che la presentazione di istanze, richieste o petizioni non garantisce il rispetto del principio di autodeterminazione, soprattutto perché un conto è il momento dell'iniziativa, altro è quello della consultazione vera e propria dell'intera popolazione interessata, da condurre secondo modalità che garantiscano a tutti e a ciascuno adeguata e completa informazione e libertà di valutazione.

L'adempimento attraverso cui si “sentono” le popolazioni interessate costituisce una fase obbligatoria, che deve avere autonoma evidenza nel procedimento di variazione territoriale o di modifica della denominazione del Comune (ex multis, sentenze n. 36 del 2011, n. 237 del 2004 e n. 47 del 2003): mentre la disposizione impugnata prevede che, se nessuna petizione viene presentata, la deliberazione del Consiglio comunale «acquista efficacia», cioè è idonea a produrre i propri effetti giuridici nell'ordinamento.

Il legislatore siciliano ha ritenuto di ovviare alla mancata previsione di una reale fase di consultazione dei cittadini stabilendo che «la mancata sottoscrizione della petizione equivale all'adesione alla modifica di denominazione».

Si tratta di una inammissibile attribuzione di significato ad una semplice inerzia, alla quale non può evidentemente essere riconosciuto alcun valore giuridico, meno che mai quello di adesione alla modifica, all'esito di una assai singolare “consultazione tacita”.

A sua volta singolare, e in parte persino contraddittoria con tale ultima previsione, risulta, a ben vedere, l'attribuzione di un effetto di “veto” alla presentazione di una petizione, sottoscritta da almeno un quinto di elettori dissenzienti rispetto alla deliberazione adottata dal consiglio comunale: scelta che assegna un incongruo potere di blocco a una minoranza, pur a fronte dell'asserito significato adesivo alla proposta di modifica, assegnato al comportamento di coloro (la maggioranza) che tale petizione non abbiano sottoscritto.

Né, ai fini del rispetto del principio contenuto nell'art. 133, secondo comma, Cost., rileva che il consiglio comunale interessato adotti la deliberazione di modifica della denominazione a maggioranza dei due terzi dei consiglieri, poiché l'interesse garantito dall'obbligo di consultazione è riferito direttamente alle popolazioni e non ai loro rappresentanti elettivi (analogamente sentenza n. 94 del 2000).

5.– Alla luce del principio di cui all'art. 133, secondo comma, Cost. e nel contesto caratterizzato dalla disciplina generale recata dalla legge reg. Siciliana n. 30 del 2000, la puntuale deroga introdotta dalla disposizione impugnata si rivela dunque costituzionalmente illegittima.

Da una parte, le affermate esigenze di celerità, semplificazione procedurale e risparmio di risorse finanziarie potrebbero valere al cospetto di qualunque modifica della denominazione di un Comune, non solo per quelle volte ad aggiungere la parola «terme» alla denominazione originaria; dall'altra, tuttavia, ogni proposta tesa al mutamento di denominazione deve, in principio, consentire il coinvolgimento dell'intera popolazione interessata, poiché si tratta sempre di incidere su «un elemento non secondario dell'identità dell'ente esponenziale della collettività locale» (sentenza n. 237 del 2004, con riferimento a una proposta di “mera integrazione” della denominazione originaria, su iniziativa del consiglio comunale).

Anche di recente questa Corte ha ribadito che la denominazione di un Comune connota l'identità della popolazione facente parte dell'ente territoriale, poiché la toponomastica ha una fondamentale funzione comunicativa e simbolica, tesa a valorizzare nelle denominazioni le tradizioni del territorio (sentenza n. 210 del 2018, sia pur riferita al particolare contesto linguistico della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol).

Infine, pur non essendo oggetto di censura da parte dell'Avvocatura generale dello Stato, aggrava l'illegittimità costituzionale della disciplina impugnata l'ambiguità della previsione secondo cui la delibera del consiglio comunale, che adotta questa specifica tipologia di modifica della denominazione comunale, «acquista efficacia» alla scadenza del termine previsto per la presentazione della petizione, nulla essendo chiarito rispetto alla necessità che sia una legge regionale a provvedere definitivamente.

6.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2018. L'art. 2 della medesima legge, che si limita a disciplinare l'entrata in vigore della norma veicolata dall'art. 1, non può che seguire la medesima sorte.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Siciliana 8 febbraio 2018, n. 1 (Variazione di denominazione dei comuni termali).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2019.

Sentenza: 16 aprile 2019, n. 128

Materia: tributi

Parametri invocati: art. 117, commi II, lett. e), della Costituzione; d.lgs. 446/1997, quale norma interposta

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettenti: Commissione Tributaria Provinciale di Padova e Commissione Tributaria Regionale del Lazio

Oggetto: art. 1, comma 6, L. Regione Marche 19 dicembre 2001, n. 35; art. 5, comma 1, L. Regione Lazio 13 dicembre 2001, n. 34 e correlativa statuizione della Tabella A; art. 7, comma 1, L. Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

La CTP di Padova e la CTR del Lazio si sono trovate, evidentemente per ragioni di competenza territoriale legate alla sede legale di banche che operano nelle diverse regioni italiane, a dover applicare le normative regionali di Marche, Lazio e Sicilia indicate in epigrafe.

Tali normative stabilivano un'aliquota speciale IRAP per le imprese assicurative e gli istituti di credito superiore a quella fissata dalla legge statale, che, a termini del decreto legislativo 446/1997, è pari al 4,75 per cento. La medesima normativa statale fissa nel 4,25 per cento l'aliquota ordinaria, riferibile alla generalità dei settori produttivi.

Alle regioni è accordata la facoltà di variare fino ad un massimo di un punto percentuale l'aliquota ordinaria.

La Corte, ricostruita come riferita alla potestà legislativa esclusiva statale ai sensi del secondo comma dell'articolo 117 (lett. e)) della Costituzione la disciplina dell'Irap, nonostante il *nomen* di Imposta Regionale (sentenza 177/2014), statuisce, in linea con i propri precedenti (sentenza 357/2010), che la potestà legislativa regionale in questo ambito va considerata limitata alle facoltà di modulazione delle aliquote riconosciute dalla legge statale: come detto si tratta di una possibile variazione in aumento o in diminuzione di un punto, ma riferibile alla sola aliquota ordinaria, con esclusione di quella speciale, applicabile ad imprese assicurative o bancarie.

I limiti così delineati si impongono, secondo i giudici costituzionali, anche alla Regione Siciliana; la questione è risolta con semplice richiamo alle sentenze 152/2018, 138/1999 e 111/1999, che avevano sviscerato la problematica.

Tanto premesso, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate. In una digressione, la pronuncia si preoccupa di precisare che, essendosi verificato l'esercizio di un potere legislativo (regionale) non previsto dalla legge statale, non può applicarsi la "sanatoria" prevista dall'articolo 2, comma 22, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004) per i casi di disposizioni legislative delle regioni in materia di Irap, emanate "in modo non conforme ai poteri ad esse attribuiti dalla normativa statale".

La non conformità, a giudizio del giudice delle leggi, presuppone un potere legislativo esistente.

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Incremento dell'aliquota speciale applicabile per l'anno 2002 alle banche, agli altri enti e società finanziari e alle imprese di assicurazione. - Legge della Regione Marche 19 dicembre 2001, n. 35 (Provvedimenti tributari in materia di addizionale regionale all'IRPEF, di tasse

automobilistiche e di imposta regionale sulle attività produttive), art. 1, comma 6; legge della Regione Lazio 13 dicembre 2001, n. 34 (Disposizioni in materia di imposta regionale sulle attività produttive in attuazione del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446), art. 5, comma 1, e correlativa statuizione della Tabella A ad essa allegata; legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), art. 7, comma 1. (T-190128) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.22 del 29-5-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge della Regione Marche 19 dicembre 2001, n. 35 (Provvedimenti tributari in materia di addizionale regionale all'IRPEF, di tasse automobilistiche e di imposta regionale sulle attività produttive), dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Lazio 13 dicembre 2001, n. 34 (Disposizioni in materia di imposta regionale sulle attività produttive in attuazione del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446), e Tabella A, e dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), promossi dalla Commissione tributaria provinciale di Padova e dalla Commissione tributaria regionale del Lazio, con ordinanze del 7 marzo e del 28 settembre 2017, iscritte rispettivamente ai nn. 38 e 89 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 10 e 25, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione della Banca Monte dei Paschi di Siena spa, quale incorporante della Banca Antonveneta spa, della Banca Nazionale del Lavoro spa, della BNP Paribas sa;

Visti gli atti di intervento della Regione Marche e della Regione Siciliana;

udito nella udienza pubblica del 16 aprile 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Pasquale Russo per la Banca Monte dei Paschi di Siena spa, quale incorporante della Banca Antonveneta spa, Gabriele Escalar per la Banca Nazionale del Lavoro spa e per la BNP Paribas sa, Stefano Grassi per la Regione Marche e Marina Valli per la Regione Siciliana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Commissione tributaria provinciale (CTP) di Padova e la Commissione tributaria regionale (CTR) del Lazio dubitano della legittimità costituzionale di alcune disposizioni regionali che apportano, per il periodo di imposta 2002, per gli istituti bancari, un incremento dell'aliquota IRAP – elevandola al 5,75 per cento (per le Regioni Marche e Lazio) ed al 5,25 per cento (per la Regione Siciliana) – rispetto a quella fissata, nella misura del 4,75 per cento, dal legislatore statale, con il comma 2 dell'art. 45 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali).

In particolare, la CTP di Padova ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge della Regione Marche 19 dicembre 2001, n. 35 (Provvedimenti tributari in materia di addizionale regionale all'IRPEF, di tasse automobilistiche e di imposta regionale sulle attività produttive), dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Lazio 13 dicembre 2001, n. 34 (Disposizioni in materia di imposta regionale sulle attività produttive in attuazione del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446), e dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26

marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, mentre la CTR del Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Lazio n. 34 del 2001 e della correlativa statuizione della Tabella A ad essa allegata, in riferimento all'art. 117 Cost.

Entrambi i giudici rimettenti prospettano la lesione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario dello Stato, in quanto la facoltà di variazione delle aliquote sarebbe stata riconosciuta alle Regioni, dal comma 3 dell'art. 16 del d.lgs. n. 446 del 1997, limitatamente all'aliquota ordinaria dell'IRAP, ovvero sia a quella disciplinata, per la generalità dei destinatari, dal comma 1 del medesimo art. 16, e non anche all'aliquota speciale, fissata (nella misura del 4,75 per cento per il periodo di imposta del 2002) dal citato comma 2 dell'art. 45 del medesimo decreto legislativo per i soggetti di cui ai precedenti artt. 6 e 7, cioè per le banche e altri enti e società finanziari, nonché per le imprese di assicurazione.

2.– In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure formulate, i giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.– È preliminare l'esame dell'eccezione di inammissibilità della questione sollevata dalla CTP di Padova, formulata dalla Regione Siciliana e motivata sulla circostanza che il giudice a quo si sarebbe limitato ad invocare l'art. 117 Cost., senza tenere conto delle competenze legislative attribuite in materia alla Regione dallo statuto speciale.

Di tali competenze, peraltro, occorre tener conto quando le disposizioni censurate appaiono ad esse inerenti.

Nel caso in esame, però, tale inerenza manca. Questa stessa Corte ha affermato che «la Regione Siciliana ha il potere di integrare la disciplina dei tributi erariali, nei limiti segnati dai principi della legislazione statale relativi alla singola imposizione (sentenze n. 138 e n. 111 del 1999), in termini non dissimili da quanto previsto per le Regioni ordinarie dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.» (sentenza n. 152 del 2018); correttamente, quindi, il giudice rimettente si sofferma sul contrasto con la normativa statale di riferimento e sulla conseguente violazione del parametro costituzionale.

Secondo il disegno delineato dal legislatore statale – sottoposto a suo tempo all'esame di questa Corte, che ha escluso qualsivoglia lesione delle prerogative regionali (sentenze n. 138 e n. 111 del 1999) – la Regione Siciliana aveva facoltà di dare attuazione alle disposizioni del Titolo I del d.lgs. n. 446 del 1997, relativo alla istituzione ed alla disciplina dell'IRAP, rimanendo però nel perimetro in esso delineato (ivi compresa, quindi, la disciplina degli artt. 16 e 45 del medesimo decreto legislativo).

Difatti l'art. 24 del d.lgs. n. 446 del 1997, nell'individuare i poteri delle Regioni, dispone che quelle a statuto ordinario possono disciplinare, con legge, nel rispetto dei principi in materia di imposte sul reddito e di quelli recati dal presente titolo, le procedure applicative dell'imposta, ferme restando le disposizioni degli artt. 19, da 21 a 23, e da 32 a 35, mentre le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano «provvedono, con legge, alla attuazione delle disposizioni del presente titolo in conformità delle disposizioni della legge 23 dicembre 1996, n. 662, articolo 3, commi 158 e 159».

A sua volta, l'art. 3, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), al comma 158, prevede una cosiddetta clausola di salvaguardia: la Regione Siciliana «provvede con propria legge alla attuazione dei decreti di cui ai commi da 143 a 149 tra cui quello relativo alla istituzione dell'IRAP, con le limitazioni richieste dalla speciale autonomia finanziaria preordinata dall'articolo 36 dello Statuto regionale e dalle relative norme di attuazione».

La disposizione regionale censurata – emessa in attuazione dell'art. 24 del d.lgs. 446 del 1997, secondo quanto dettato dalla ricordata clausola di salvaguardia – dà quindi applicazione alla normativa statale ed è esclusivamente ad essa che occorre fare riferimento per verificare se vi sia stata invasione rispetto alle competenze legislative dello Stato, e cioè se la norma sia costituzionalmente illegittima.

4.– Non è fondata neanche l'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza, formulata dalla Regione Marche e dalla Regione Siciliana, sempre nel giudizio relativo all'ordinanza n. 38 del 2018, sulla base della considerazione che il giudice rimettente non si sarebbe soffermato sull'esame della prescrizione e della decadenza delle pretese avanzate dai ricorrenti stabilite dall'art. 21, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413).

4.1.– Alla luce della costante giurisprudenza costituzionale, quanto al primo profilo, l'eccezione non è fondata per il decisivo rilievo che la prescrizione non può essere esaminata d'ufficio dal giudice, ma deve essere eccepita dalla parte ai sensi dell'art. 2938 del codice civile (sentenza n. 39 del 2018).

4.2.– Più articolato il discorso relativo al secondo profilo, posto che, in tema di contenzioso tributario, si afferma la rilevanza di ufficio ex art. 2969 cod. civ. della decadenza del contribuente dal diritto ad ottenere il rimborso, in quanto sottratta alla libera disponibilità delle parti (ex multis, Corte di cassazione, sezione sesta civile, sentenza 21 marzo 2017, n. 7199; sezione sesta civile, sentenza 13 gennaio 2015, n. 317).

Questa Corte è sempre stata molto rigorosa nel perimetrare i margini di valutazione dei presupposti processuali, condizionanti la valida instaurazione del giudizio principale, la cui verifica deve essere «meramente strumentale al riscontro della rilevanza della questione di costituzionalità» (sentenza n. 241 del 2008), e «si arresta se il giudice rimettente ha offerto una motivazione non implausibile in ordine alla sussistenza delle condizioni dell'azione» (sentenza n. 53 del 2017).

In particolare ha affermato che, «a tale riguardo, non può sostituire la propria valutazione a quella già compiuta dal giudice a quo, eventualmente anche in via implicita», come chiarito con la citata sentenza n. 53 del 2017, secondo la quale solo la manifesta implausibilità della motivazione, che ricorre quando nessun dubbio possa nutrirsi sul punto, potrebbe riflettersi sulla rilevanza della questione.

Si ritiene quindi sufficiente che «il giudice rimettente non abbia ravvisato preclusioni all'esame nel merito della domanda

Pertanto, non si può ritenere manifestamente implausibile la valutazione in punto di rilevanza, espressa dal giudice rimettente sulla scorta delle allegazioni e degli elementi di prova acquisiti».

Tanto premesso, va considerato che nell'ordinanza n. 38 del 2018 il collegio rimettente, afferma, in punto di rilevanza, che la «questione è assolutamente determinante ai fini della decisione del procedimento instaurato avanti questo Giudice, giacché da essa dipende la debenza o meno della imposta chiesta a rimborso della società ricorrente».

Va inoltre ricordato, con riferimento al giudizio relativo all'ordinanza n. 89 del 2018, che la CTR del Lazio rimettente segnala che l'Agenzia delle entrate ha riconosciuto il diritto al rimborso parziale, limitato alla quota corrispondente alla differenza tra l'aliquota maggiorata del 5,75 per cento e l'aliquota del 5,25 per cento, censurando la sentenza di primo grado nella parte in cui riconosceva il diritto al rimborso anche per la quota corrispondente alla differenza tra l'aliquota del 5,25 per cento e quella del 4,75 per cento.

5.– Le questioni sollevate da entrambi i giudici rimettenti sono fondate.

6.– La disciplina vevole *ratione temporis* nei giudizi principali prevede, al comma 1 dell'art. 16 del d.lgs. n. 446 del 1997, un'aliquota generale del 4,25 per cento, facendo «salvo quanto previsto nei commi 1 e 2 dell'articolo 45».

Quest'ultimo articolo, al comma 2, a sua volta sancisce (nel testo storico in vigore dal 1° gennaio 2002 al 31 dicembre 2002) che, per i soggetti di cui agli artt. 6 e 7, cioè per le banche e gli altri enti e società finanziarie, nonché le imprese di assicurazione, «per i periodi d'imposta in corso

al 1° gennaio 1998, al 1° gennaio 1999 e al 1° gennaio 2000 l'aliquota è stabilita nella misura del 5,4 per cento; per i due periodi d'imposta successivi, l'aliquota è stabilita, rispettivamente, nelle misure del 5 e del 4,75 per cento».

Quindi per l'anno di imposta 2002 – in relazione al quale veniva chiesto il rimborso dell'IRAP di cui è causa nei giudizi principali – l'aliquota stabilita in via transitoria era pari al 4,75 per cento.

Il comma 3 del citato art. 16, poi, a decorrere dal terzo anno successivo a quello di emanazione del medesimo decreto legislativo, attribuisce alle Regioni la facoltà di variare «l'aliquota di cui al comma 1 fino ad un massimo di un punto percentuale», e la giurisprudenza costituzionale ha già chiarito che tale facoltà di variazione è riferibile alla sola aliquota ordinaria di cui al precedente comma 1 e non anche alle aliquote speciali di cui al successivo art. 45 (sentenza n. 357 del 2010).

7.– Tanto premesso sul quadro normativo statale di riferimento, per affrontare le questioni in esame occorre prendere le mosse dalla pronuncia di questa Corte n. 177 del 2014, la quale, richiamando la costante giurisprudenza costituzionale, ha affermato che la disciplina del tributo in esame rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.: la potestà legislativa attribuita alle Regioni deve essere, dunque, esercitata nei limiti fissati dal legislatore statale.

Nella sentenza citata la disciplina de qua viene ricostruita ribadendo che la facoltà di variazione attribuita alle Regioni dal comma 3 del citato art. 16 è riferibile alla sola aliquota ordinaria di cui al precedente comma 1, con esclusione, dunque, dell'aliquota speciale fissata, per i soggetti di cui ai precedenti artt. 6 e 7, dalla disciplina transitoria delineata dal successivo art. 45, comma 2, per l'anno di imposta 2002, nella misura (non passibile di variazioni) pari al 4,75 per cento.

Solo dall'anno successivo al 2002, cessata la disciplina transitoria, trova applicazione quella ordinaria di cui all'art. 16, che, al comma 1, fissa l'aliquota al 4,25 per cento e, al comma 3, attribuisce alle Regioni la potestà di variare l'aliquota fissata dal legislatore statale fino ad un punto percentuale.

Sulla base di tale lettura complessiva della disciplina statale è stata quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2001, n. 27 (Legge finanziaria 2002), il quale disponeva l'aumento di un punto percentuale dell'aliquota IRAP determinata in via temporanea per gli istituti bancari dal comma 2 del citato art. 45.

7.1.– Per le disposizioni regionali censurate valgono le medesime considerazioni svolte in ordine a quella della Regione Lombardia, trattandosi sempre di norme con le quali le Regioni hanno disposto l'aumento dell'aliquota IRAP al di fuori del perimetro delineato dal legislatore statale con il d.lgs. n. 446 del 1997, che, secondo quanto sopra ricostruito, aveva riconosciuto tale facoltà solo per l'aliquota ordinaria e non per quella speciale e transitoria disciplinata dall'art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 446 del 1997.

7.2.– A tale conclusione si deve giungere anche per l'art. 7, comma 1, della legge della Regione Siciliana n. 2 del 2002, in quanto, come sopra ricordato, tale Regione ha, sì, il potere di integrare la disciplina dei tributi erariali, ma – come visto – nei limiti segnati dai principi della legislazione statale relativi alla singola imposizione (sentenze n. 152 del 2018, n. 138 e n. 111 del 1999).

Dunque, – secondo la disciplina dettata dal legislatore statale in materia e già a suo tempo sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale (sentenze n. 138 e n. 111 del 1999) – la Regione Siciliana, come già sopra ricordato, aveva facoltà di dare attuazione alle disposizioni del Titolo I del d.lgs. n. 446 del 1997 relativo alla istituzione e disciplina dell'IRAP, rimanendo però nel perimetro in esso delineato dalla normativa statale, ivi compresa quindi la disciplina degli artt. 16 e 45 del medesimo decreto legislativo.

8.– Va poi precisato che – contrariamente a quanto prospettato dalle Regioni intervenienti – esse non possono beneficiare della cosiddetta “sanatoria” prevista dal legislatore statale con l’art. 2, comma 22, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004».

Come noto, tale norma ha introdotto, nelle more del completamento dei lavori dell’Alta Commissione di studio per il federalismo fiscale, una “sanatoria”, tra l’altro, delle disposizioni legislative emanate dalle Regioni in tema di IRAP «in modo non conforme ai poteri ad esse attribuiti in materia dalla normativa statale».

Nel caso in esame, invece, non si tratta dell’esercizio «in modo non conforme» di poteri attribuiti alle Regioni dalla normativa statale.

Quest’ultima, infatti, secondo quanto sopra argomentato, non attribuiva alcun potere di maggiorazione dell’aliquota speciale disciplinata dall’art. 45 del d.lgs. n. 446 del 1997, potere invece attribuito con riferimento alle ipotesi di cui all’art. 16 del medesimo decreto legislativo, ovvero – nei termini già ricostruiti – per la generalità dei destinatari, nonché per i soggetti di cui agli artt. 6 e 7 del medesimo d.lgs. 446 del 1997 limitatamente ai periodi di imposta successivi a quelli oggetto della disciplina speciale e transitoria dell’art. 45.

Gli interventi regionali si collocano pertanto al di fuori dell’oggetto della sanatoria.

9.– Deve essere, quindi, dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 6, della legge della Regione Marche n. 35 del 2001, nonché dell’art. 5, comma 1, della legge della Regione Lazio n. 34 del 2001 e correlata statuizione della Tabella A ad essa allegata e dell’art. 7, comma 1, della legge della Regione Siciliana n. 2 del 2002, limitatamente a quanto disposto per il periodo di imposta 2002 per i soggetti di cui agli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 446 del 1997.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 6, della legge della Regione Marche 19 dicembre 2001, n. 35 (Provvedimenti tributari in materia di addizionale regionale all’IRPEF, di tasse automobilistiche e di imposta regionale sulle attività produttive), nonché dell’art. 5, comma 1, della legge della Regione Lazio 13 dicembre 2001, n. 34 (Disposizioni in materia di imposta regionale sulle attività produttive in attuazione del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446), e correlativa statuizione della Tabella A ad essa allegata, e dell’art. 7, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l’anno 2002), limitatamente a quanto disposto per il periodo di imposta 2002 per i soggetti di cui agli artt. 6 e 7 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell’imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell’Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2019.

Sentenza: 16 aprile 2019, n. 129

Materia: Tutela dell'ambiente e funzioni fondamentali delle province

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettere p) e s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale amministrativo regionale per la Toscana

Oggetto:

art. 2, comma 1, lettera d), numero 1, della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 ottobre 2015, n. 70 (Disposizioni in materia di riordino delle funzioni provinciali. Approvazione degli elenchi del personale delle province soggetto a trasferimento. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 39/2000 e 68/2011);

art. 5, comma 1, lettere e) e p), della legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), come modificato dall'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010), e dall'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2016, n. 15 (Riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale in attuazione della l.r. 22/2015 nelle materie rifiuti, tutela della qualità dell'aria, inquinamento acustico. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 89/1998, 9/2010, 69/2011 e 22/2015),

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera d), numero 1, della l.r. 22/2015 e dell'art. 5, comma 1, lettere e) e p), della l.r. 25/1998 nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, di verifica e controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate;

2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera d), numero 1, della l.r. 22/2015 e dell'art. 5, comma 1, lettere e) e p), della l.r. 25/1998, nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo e verifica degli interventi di bonifica e monitoraggio ad essi conseguenti, in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettere p) e s), della Costituzione.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Secondo il TAR Toscana, le norme impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di gestione dei rifiuti e attinenti:

a) al controllo ed alla verifica degli interventi di bonifica nonché al monitoraggio ad essi conseguenti, di cui agli artt. 197, comma 1, lettera a), 242, comma 12, e 248, commi 1 e 2, del dlgs 152/2006 (Norme in materia di ambiente) (cd. codice dell'ambiente);

b) al controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, di cui agli artt. 197, comma 1, lettera b), e 262, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006;

c) alla verifica e al controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate previste dagli artt. 197, comma 1, lettera c), 214, comma 9, 215, commi 3 e seguenti, e 216, commi 4 e seguenti, del d.lgs. n. 152/2006.

Secondo il Tar, allocando presso di sé tali funzioni in deroga alle previsioni del codice dell'ambiente che le attribuivano alle Province, la Regione avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nonché quella in materia di «funzioni fondamentali delle Province», dovendosi intendere per tali tutte le attribuzioni provinciali relative alla protezione dell'ambiente.

La Corte costituzionale ha riconosciuto fondata nel merito la censura riferita all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. Secondo la sua costante giurisprudenza, la disciplina dei rifiuti attiene alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», che il richiamato disposto costituzionale riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (in tal senso, ex plurimis, sentenze n. 151 del 2018, n. 244 e n. 154 del 2016, n. 58 del 2015).

La Corte riconosce che la materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», per la molteplicità dei settori di intervento, interferisce anche con altri interessi e competenze; e tuttavia, la disciplina fissata con legge dello Stato riveste carattere di piena trasversalità rispetto alle eventuali attribuzioni regionali.

Le Regioni, pertanto, mantengono una competenza legislativa alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, ma 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» (così, ex plurimis, con riferimento allo specifico settore dell'attività di gestione del ciclo dei rifiuti, sentenza n. 58 del 2015).

La trasversalità della legislazione statale caratterizza, dunque, anche le disposizioni di natura organizzativa, con le quali lo Stato alloca le funzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente.

Il coinvolgimento delle Regioni e delle Province è infatti previsto dal legislatore, ma in un'ottica cooperativa di integrazione e attuazione della disciplina statale e nel rispetto dei principî di sussidiarietà e di leale collaborazione (sentenza n. 215 del 2018).

Tali principî assumono rilevanza fondamentale nell'impianto costituzionale, evidenziando come la cura degli interessi connessi all'ambiente non si limiti alla definizione degli obiettivi di protezione, all'attuazione di politiche ambientali ed alla gestione del territorio, ma giunga all'individuazione di specifiche competenze amministrative, il cui riparto si presta ad essere inquadrato nell'ambito di una necessaria differenziazione dei diversi attori, i cui rispettivi ruoli vanno coordinati nella prospettiva di una maggiore adeguatezza dell'intervento.

Anche le disposizioni di natura organizzativa, pertanto, anche se prive di carattere sostanziale, integrano quei «livelli di tutela uniforme» che non ammettono deroga da parte del legislatore regionale.

Pertanto, esse fungono da limite alla normativa delle Regioni, le quali devono mantenere la propria legislazione negli ambiti dei vincoli posti dal legislatore statale, e non possono derogare al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, in modo tale da determinarne un affievolimento o una minore efficacia.

Nello specifico settore della gestione del ciclo dei rifiuti, il codice dell'ambiente, espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s) Cost., contiene numerose disposizioni di natura organizzativa, prevedendo le competenze di vari organi. Accanto alle funzioni amministrative statali, essenzialmente di indirizzo,

e a quelle dei comuni e delle autorità d'ambito, di carattere prevalentemente gestionale, esso attribuisce ampie competenze di pianificazione ed amministrazione alle Regioni (art. 196) nonché talune specifiche competenze amministrative alle Province (art. 197).

In particolare, il codice dell'ambiente suddivide le competenze delle Regioni e quelle delle Province, affidando alle prime «la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento del piano dei rifiuti» (art. 196, comma 1, lettera a), nonché le «attività di regolamentazione della gestione dei rifiuti» (art. 196, comma 1, lettera b) e alle seconde «il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti» (art. 197, comma 1, lettera b); alle Regioni sono inoltre attribuite «l'elaborazione, l'approvazione e l'aggiornamento dei piani per la bonifica di aree inquinate» (art. 197, comma 1, lettera c), mentre alle Province spettano «il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguente» (art. 197, comma 1, lettera a). secondo quanto previsto espressamente dall'art. 197, comma 1, del cod. ambiente, l'attribuzione di funzioni amministrative alle Province costituisce «attuazione dell'articolo 19 del d.lgs 267/2000 che, nella parte relativa alle Province, è stato oggetto di considerevoli modifiche dopo l'approvazione della l. 56/2014.

Essa ha configurato la Provincia come «ente di area vasta», preposto essenzialmente a funzioni di coordinamento, ne ha ridotto le funzioni e modificato la composizione degli organi.

Questa ridefinizione era collegata, come confermato dall'art. 1, comma 51, della l.56/2014, all'approvazione della riforma costituzionale che prevedeva, fra le altre cose, la soppressione delle Province.

La Corte non concorda con la tesi sostenuta dal TAR secondo la quale la mancata approvazione della riforma, a seguito dell'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, avrebbe comportato l'esaurimento della funzione della l.56/2014, il ritorno alla tradizionale configurazione dell'ente Provincia ed il superamento degli accordi intervenuti in attuazione della stessa legge per il riassetto delle funzioni «non fondamentali» delle Province.

La Corte ritiene, infatti, che non vi siano elementi per negare la perdurante vigenza, nell'ordinamento degli enti locali, dell'assetto delle funzioni delle Province tracciato dalla l. 56/2014.

A suo giudizio tale intervento legislativo conserva piena efficacia in ordine al «dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni» delle Province, che continuano ad esistere quali enti territoriali «con funzioni di area vasta», ed «ha solo determinato l'avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale» (sentenza n. 50 del 2015, successivamente richiamata dalla sentenza n. 143 del 2016 per gli aspetti relativi alla riduzione delle risorse finanziarie assegnate alle Province).

Essa ritiene che per affrontare la questione che le è stata sottoposta sia necessario riferirsi all'art. 1, commi 85, 86, 87 e 89, della l.56/2014.

Il primo di tali commi individua le «funzioni fondamentali» da mantenere in capo alle amministrazioni provinciali, annoverando fra queste, al punto a), la «tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza».

L'espressione è generica, ma non può che richiamarsi alla menzionata disciplina delle competenze che il cod. ambiente attribuisce alle varie amministrazioni.

Secondo la Regione Toscana sarebbe opportuno un riferimento anche ai contenuti che, sulla base della procedura attivata dallo stesso comma 89, vengono assegnati ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati previa deliberazione della Conferenza unificata, che fissano i criteri generali per il trasferimento alle Regioni o ai Comuni delle funzioni già spettanti alle Province; ha richiamato, in particolare, l'accordo in Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, recepito dal d.P.C.m. 26 settembre 2014 a mente del quale «Stato e Regioni attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali secondo le rispettive competenze» (punto 9, lettera a); ha richiamato, inoltre, gli accordi organizzativi in sede regionale fra Regioni ed enti locali, ai quali avrebbero partecipato le stesse Province toscane.

In tal senso, secondo la Regione, si sarebbero attivate forme di delegificazione e di conseguente «delega» ad atti regionali.

La Corte non concorda con questo assunto.

Mentre, infatti, con riferimento ad altre competenze amministrative in materia ambientale, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, conseguente all'accordo in Conferenza unificata, ha lasciato spazio all'attività legislativa ed amministrativa regionale, altrettanto non può dirsi per le funzioni contemplate dalle norme impugnate, che il cod. ambiente riserva espressamente alle amministrazioni provinciali.

Le norme contenute nel cod. ambiente, infatti, per espressa previsione dell'art. 3-bis «possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica».

La mancanza di tale dichiarazione espressa nella l.56/2014 non può essere colmata né dagli interventi legislativi regionali, né dalle intese intervenute nella Conferenza unificata.

Le disposizioni impugnate, nella parte in cui allocano presso la Regione Toscana funzioni amministrative già attribuite alle Province dal Codice dell'ambiente si pongono in contrasto con la regola di competenza stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La Corte riconosce dunque come sussistente il vizio di legittimità costituzionale denunciato. L'ulteriore profilo di censura è rimasto assorbito.

Gestione dei rifiuti - Attribuzione alla Regione Toscana di competenze già esercitate dalle Province. - Legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», art. 2, comma 1, lettera d), numero 1, nel testo modificato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 ottobre 2015, n. 70 (Disposizioni in materia di riordino delle funzioni provinciali. Approvazione degli elenchi del personale delle province soggetto a trasferimento. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 39/2000 e 68/2011); legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), art. 5, comma 1, lettere e) e p), nel testo modificato dall'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010) e dall'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2016, n. 15 (Riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale in attuazione della l.r. 22/2015 nelle materie rifiuti, tutela della qualità dell'aria, inquinamento acustico. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 89/1998, 9/2010, 69/2011 e 22/2015). (T-190129) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.22 del 29-5-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera d), numero 1, della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 ottobre 2015, n. 70 (Disposizioni in materia di riordino delle funzioni provinciali. Approvazione degli elenchi del personale delle province soggetto a trasferimento. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 39/2000 e 68/2011), e dell'art. 5, comma 1, lettere e) e p), della legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), come modificato dall'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010), e dall'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2016, n. 15 (Riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale in attuazione della l.r. 22/2015 nelle materie rifiuti, tutela della qualità dell'aria, inquinamento acustico. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 89/1998, 9/2010, 69/2011 e 22/2015), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana nel procedimento vertente tra la Provincia di Grosseto e altre e la Regione Toscana e

altri, con ordinanza del 7 maggio 2018, iscritta al n. 150 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione della Provincia di Grosseto, dell'Unione Regionale delle Province Toscane (UPI Toscana) e della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 16 aprile 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Lorenzo Corsi per la Provincia di Grosseto e per l'Unione Regionale delle Province Toscane (UPI Toscana) e Lucia Bora per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 7 maggio 2018 (reg. ord. n. 150 del 2018), il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana ha sollevato, in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettere p) e s) della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera d), numero 1, della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», nel testo modificato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 ottobre 2015, n. 70 (Disposizioni in materia di riordino delle funzioni provinciali. Approvazione degli elenchi del personale delle province soggetto a trasferimento. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 39/2000 e 68/2011), e dell'art. 5, comma 1, lettere e) e p), della legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), nel testo modificato dall'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010) e dall'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2016, n. 15 (Riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale in attuazione della l.r. 22/2015 nelle materie rifiuti, tutela della qualità dell'aria, inquinamento acustico.

Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 89/1998, 9/2010, 69/2011 e 22/2015), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere p) e s), della Costituzione.

Ad avviso del rimettente, le norme impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di gestione dei rifiuti, e segnatamente attinenti:

a) al controllo ed alla verifica degli interventi di bonifica, nonché al monitoraggio ad essi conseguenti, di cui agli artt. 197, comma 1, lettera a), 242, comma 12, e 248, commi 1 e 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia di ambiente; da ora in poi anche: codice dell'ambiente);

b) al controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, di cui agli artt. 197, comma 1, lettera b), e 262, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006;

c) alla verifica e al controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate previste dagli artt. 197, comma 1, lettera c), 214, comma 9, 215, commi 3 e seguenti, e 216, commi 4 e seguenti, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Allocando presso di sé tali funzioni in deroga alle previsioni del codice dell'ambiente che le attribuivano alle Province, la Regione avrebbe infatti invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», nonché quella in materia di «funzioni fondamentali delle Province», tali dovendosi intendere tutte le attribuzioni provinciali relative alla protezione dell'ambiente.

2.– Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Toscana, la quale ha eccepito il difetto di rilevanza della questione per la parte attinente all'attività di controllo e verifica degli interventi di bonifica, in quanto estranea al contenuto degli atti impugnati nel giudizio principale.

Secondo la Regione, in particolare, il Regolamento della Giunta Regionale Toscana approvato con decreto del Presidente del 29 marzo 2017, n. 13/R, impugnato presso il TAR rimettente, disciplinerebbe le modalità di esercizio delle funzioni oggetto di trasferimento limitatamente ai profili attinenti all'autorizzazione unica ambientale (AUA), all'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e alle autorizzazioni generali alle emissioni in atmosfera; la successiva nota, pure impugnata nel giudizio principale, della Direzione Ambiente ed energia della Regione Toscana del 15 settembre 2017 riguarderebbe, invece, il solo aspetto dell'applicazione delle sanzioni amministrative per gli illeciti accertati in materia di rifiuti, regolamentando l'introito dei relativi proventi.

2.1.– L'eccezione, espressamente riferita dalla Regione Toscana al solo art. 5, comma 1, lett. p), della legge reg. Toscana n. 25 del 1998, ma estensibile anche alle altre norme censurate, è fondata. Il Regolamento oggetto di impugnazione nel giudizio principale contiene, infatti, previsioni destinate a disciplinare «l'esercizio delle funzioni autorizzatorie regionali e le modalità di attuazione delle procedure e dei connessi adempimenti tecnico amministrativi in materia di: a) rifiuti, b) AUA, c) AIA, d) autorizzazioni generali all'emissione in atmosfera» (art. 1); ma al di là del generico riferimento al termine "rifiuti", esso non contiene alcuna disposizione che presenti profili di concreta attinenza con lo specifico settore delle attività di controllo e verifica degli interventi di bonifica, così da giustificare la necessità di rimuovere, sotto tale profilo, gli effetti dell'atto impugnato.

Analoghe considerazioni valgono, poi, per la nota della Direzione Ambiente ed Energia della Regione Toscana del 15 settembre 2017, avente ad oggetto «Funzioni trasferite alla Regione – Sanzioni amministrative», il cui contenuto attiene ai profili della materiale riscossione delle sanzioni amministrative «in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati», senza alcuna specificazione in ordine ai concreti profili di interesse della Provincia ricorrente.

3.– Nel merito, la censura riferita all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. è fondata.

3.1.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina dei rifiuti attiene alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», che il richiamato disposto costituzionale riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (in tal senso, ex plurimis, sentenze n. 151 del 2018, n. 244 e n. 154 del 2016, n. 58 del 2015).

Assumono rilievo, in proposito, le caratteristiche obiettive dell'attività di gestione dei rifiuti: si è affermato, in particolare, che «la scelta delle politiche da perseguire e degli strumenti da utilizzare in concreto per superare il ciclico riproporsi dell'emergenza rifiuti è necessariamente rimessa allo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva "in materia di tutela dell'ambiente"» (sentenza n. 244 del 2016).

3.2.– È ben vero che la materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», per la molteplicità dei settori di intervento, interferisce anche con altri interessi e competenze; e tuttavia, la disciplina fissata con legge dello Stato riveste carattere di piena trasversalità rispetto alle eventuali attribuzioni regionali.

Le Regioni, pertanto, mantengono una competenza legislativa alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, ma 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» (così, ex plurimis, con riferimento allo specifico settore dell'attività di gestione del ciclo dei rifiuti, sentenza n. 58 del 2015).

3.3.– La trasversalità della legislazione statale caratterizza, dunque, anche le disposizioni di natura organizzativa, con le quali lo Stato alloca le funzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente.

Il coinvolgimento delle Regioni e delle Province è infatti previsto dal legislatore, ma in un'ottica cooperativa di integrazione e attuazione della disciplina statale e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (sentenza n. 215 del 2018).

Tali principi assumono rilevanza fondamentale nell'impianto costituzionale, evidenziando come la cura degli interessi connessi all'ambiente non si limiti alla definizione degli obiettivi di protezione, all'attuazione di politiche ambientali ed alla gestione del territorio, ma giunga all'individuazione di specifiche competenze amministrative, il cui riparto si presta ad essere inquadrato nell'ambito di una necessaria differenziazione dei diversi attori, i cui rispettivi ruoli vanno coordinati nella prospettiva di una maggiore adeguatezza dell'intervento.

Anche le disposizioni di natura organizzativa, pertanto, quantunque prive di carattere sostanziale, integrano quei "livelli di tutela uniforme" che non ammettono deroga da parte del legislatore regionale.

Pertanto, esse fungono da limite alla normativa delle Regioni, le quali devono mantenere la propria legislazione negli ambiti dei vincoli posti dal legislatore statale, e non possono derogare al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, in modo tale da determinarne un affievolimento o una minore efficacia.

3.4.– Nello specifico settore della gestione del ciclo dei rifiuti, il codice dell'ambiente, espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s) Cost., contiene numerose disposizioni di natura organizzativa, prevedendo le competenze di vari organi.

Accanto alle funzioni amministrative statali, essenzialmente di indirizzo, e a quelle dei Comuni e delle autorità d'ambito, di carattere prevalentemente gestionale, esso attribuisce ampie competenze di pianificazione ed amministrazione alle Regioni (art. 196, nel testo modificato dall'art. 24, comma 2, del decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128, «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69»), nonché talune specifiche competenze amministrative alle Province (art. 197, nel testo modificato dall'art. 2, comma 27, del decreto legislativo 16 gennaio 2008 n. 4, recante «Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale», e dall'art. 19 del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, recante «Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive»).

In particolare, il codice dell'ambiente suddivide le competenze delle Regioni e quelle delle Province affidando alle prime «la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento del piano dei rifiuti» (art. 196, comma 1, lettera a), nonché le «attività di regolamentazione della gestione dei rifiuti» (art. 196, comma 1, lettera b) e alle seconde «il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti» (art. 197, comma 1, lettera b); alle Regioni sono inoltre attribuite «l'elaborazione, l'approvazione e l'aggiornamento dei piani per la bonifica di aree inquinate» (art. 197, comma 1, lettera c), mentre alle Province spettano «il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguente» (art. 197, comma 1, lettera a).

3.5.– Per espressa previsione dell’art. 197, comma 1, cod. ambiente, l’attribuzione di funzioni amministrative alle Province costituisce «attuazione dell’articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali». Quest’ultimo, tuttavia, nella parte relativa alle Province ha subito incisive modifiche in seguito all’approvazione della legge n. 56 del 2014.

Detta legge, infatti, ha ridefinito la Provincia quale «ente di area vasta», preposto essenzialmente a funzioni di coordinamento, riducendo notevolmente il perimetro delle funzioni ad essa attribuite e modificandone coerentemente la composizione degli organi (elezione del Consiglio provinciale da parte dei Consiglieri comunali, cancellazione delle Giunte e degli assessori e previsione del Presidente, scelto fra i Sindaci del territorio, come unico organo esecutivo).

Nelle intenzioni del legislatore, tale ridefinizione era collegata all’approvazione della riforma costituzionale elaborata nel corso della precedente legislatura, che prevedeva, fra l’altro, la soppressione delle Province; lo si evince con chiarezza dal disposto dell’art. 1, comma 51, della legge n. 56 del 2014, a mente del quale «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge».

In tale ottica, il rimettente ha sostenuto che la mancata approvazione della riforma, determinata dagli esiti del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, avrebbe determinato l’esaurimento della funzione della legge n. 56 del 2014 e il ritorno alla tradizionale configurazione dell’ente Provincia, assumendo, in particolare, che dovrebbero ritenersi «sostanzialmente superati» gli accordi intervenuti in attuazione della stessa legge per il riassetto delle funzioni “non fondamentali” delle Province.

La Corte rileva, tuttavia, che non vi sono elementi per negare la perdurante vigenza, nell’ordinamento degli enti locali, dell’assetto delle funzioni delle Province tracciato dalla legge n. 56 del 2014.

3.6.– Questa Corte ha già avuto modo di precisare che tale intervento legislativo conserva piena efficacia quanto al «dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni» delle Province, che continuano ad esistere quali enti territoriali «con funzioni di area vasta», ed «ha solo determinato l’avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale» (sentenza n. 50 del 2015, successivamente richiamata dalla sentenza n. 143 del 2016 per gli aspetti relativi alla riduzione delle risorse finanziarie assegnate alle Province).

3.7.– Per affrontare la questione sottoposta a questa Corte è necessario, quindi, riferirsi all’art. 1, commi 85, 86, 87 e 89, della citata legge n. 56 del 2014.

Il primo di tali commi individua le «funzioni fondamentali» da mantenere in capo alle amministrazioni provinciali, annoverando fra queste, al punto a), la «tutela e valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza».

L’espressione è generica, ma non può che richiamarsi alla menzionata disciplina delle competenze che il cod. ambiente attribuisce alle varie amministrazioni.

La Regione Toscana ha evidenziato, al riguardo, l’opportunità di un riferimento anche ai contenuti che, sulla base della procedura attivata dallo stesso comma 89, vengono assegnati ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati previa apposite deliberazioni della Conferenza unificata, che fissano i criteri generali per il trasferimento alle Regioni o ai Comuni delle funzioni già spettanti alle Province; ha richiamato, in particolare, l’accordo in Conferenza unificata dell’11 settembre 2014, recepito dal d.P.C.m. 26 settembre 2014 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 12 novembre 2014, n. 263), a mente del quale «Stato e Regioni attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali secondo le rispettive competenze» (punto 9, lettera a); ha richiamato, inoltre, gli accordi organizzativi in sede regionale fra Regioni ed enti locali, ai quali avrebbero partecipato le stesse Province toscane.

In tal senso, ad avviso della Regione, si sarebbero attivate forme di delegificazione e di conseguente “delega” ad atti regionali.

Tale assunto non può essere condiviso.

Mentre, infatti, con riferimento ad altre competenze amministrative in materia ambientale, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, conseguente all’accordo in Conferenza unificata, ha lasciato spazio all’attività legislativa ed amministrativa regionale, altrettanto non può dirsi per le funzioni contemplate dalle norme impugnate, che il cod. ambiente riserva espressamente alle amministrazioni provinciali.

Le norme contenute nel cod. ambiente, infatti, per espressa previsione dell’art. 3-bis «possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica»; e la mancanza di tale dichiarazione espressa nella legge n. 56 del 2014 non può essere colmata né dagli interventi legislativi regionali, né dalle intese intervenute nella Conferenza unificata.

3.8.– Le disposizioni impugnate, nella parte in cui allocano presso la Regione Toscana funzioni amministrative già attribuite alle Province dalle richiamate previsioni di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, si pongono dunque in contrasto con la regola di competenza stabilita dall’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Conseguentemente, sussiste il denunziato vizio di legittimità costituzionale.

3.9.– Resta assorbito l’ulteriore profilo di censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lettera d), numero 1, della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», nel testo modificato dall’art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 ottobre 2015, n. 70 (Disposizioni in materia di riordino delle funzioni provinciali. Approvazione degli elenchi del personale delle province soggetto a trasferimento. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 39/2000 e 68/2011), e dell’art. 5, comma 1, lettere e) e p), della legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), nel testo modificato dall’art. 1 della legge della Regione Toscana 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l’esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010) e dall’art. 2 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2016, n. 15 (Riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale in attuazione della l.r. 22/2015 nelle materie rifiuti, tutela della qualità dell’aria, inquinamento acustico. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 89/1998, 9/2010, 69/2011 e 22/2015), nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, e di verifica e controllo dei requisiti previsti per l’applicazione delle procedure semplificate;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lettera d), numero 1, della legge reg. Toscana n. 22 del 2015, e dell’art. 5, comma 1, lettere e) e p), della legge reg. Toscana n. 25 del 1998, nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo e verifica degli interventi di bonifica e monitoraggio ad essi conseguenti, in riferimento all’art. 117, comma secondo, lettere p) e s), della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2019.

Sentenza: 7 maggio 2019, n. 134

Materia: Pesca nelle acque interne

Parametri invocati: art. 25, secondo comma, della Costituzione art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2018, n. 11, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 aprile 2017, n. 28 (Gestione della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne)»

Esito: non fondatezza

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La disposizione impugnata dal Governo sostituisce l'art. 30 (Sanzioni) della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2017. Oggetto dell'impugnazione sono esclusivamente le previsioni di cui alle lettere n) e w) dell'art. 30 novellato, che – in parte qua – recita come segue: «le infrazioni alle disposizioni della presente legge, salvo le sanzioni di carattere penale e tributario previste dalle normative vigenti, sono soggette alle seguenti sanzioni amministrative: n) da euro 100,00 a euro 500,00 per chi pesca le specie ittiche fuori dai periodi consentiti dall'articolo 26; w) da euro 100,00 a euro 600,00 per chi esercita la pesca in periodi o orari di divieto o in acque nelle quali la pesca è vietata».

Secondo il ricorrente, tali disposizioni sarebbero «afflitte da patente genericità», «facendo pressoché totale rinvio ad una normazione subordinata che non è nemmeno individuata (la lettera w), ovvero non è comunque determinata essendo per di più futura e/o incerta (con riferimento a quanto previsto dai commi 2, 3 e 4 dell'art. 26, richiamato dalla lettera n).

Inoltre, le due disposizioni sarebbero caratterizzate da un ambito applicativo potenzialmente sovrapposto, «così determinando inevitabili problemi interpretativi ed incertezza nel destinatario della norma quanto alla corretta individuazione degli elementi costitutivi dell'illecito».

La Corte ritiene non fondate le censure sollevate dal ricorrente.

Anzitutto non può considerarsi pertinente alle questioni all'esame la giurisprudenza della Corte, invocata dal ricorrente, in materia di limiti all'eterointegrazione del precetto penale da parte di fonti di rango secondario.

Tale giurisprudenza si riferisce infatti esclusivamente alle leggi penali in senso stretto, per le quali ai sensi dell'art. 25, secondo comma, Cost. vige il principio della riserva (assoluta) di legge statale, in forza del quale integrazioni del precetto penalmente sanzionato debbono in effetti ritenersi consentite solo nei ristretti limiti individuati dalla giurisprudenza richiamata dal ricorrente (Ritenuto in fatto, punto 1.3.).

Tale giurisprudenza non è invece applicabile alle leggi regionali che prevedano mere sanzioni amministrative, le quali ben possono rinviare – nel rispetto dei meno stringenti principi desumibili dall'art. 23 Cost. (sentenza n. 115 del 2011) – anche ad atti sublegislativi ai fini dell'integrazione del precetto (amministrativamente) sanzionato in forza della stessa legge regionale.

Ciò che le leggi regionali che stabiliscono sanzioni amministrative debbono garantire ai propri destinatari è la conoscibilità del precetto e la prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie:

requisiti questi ultimi che condizionano la legittimità costituzionale di tali leggi regionali, al cospetto del diverso principio di determinatezza delle norme sanzionatorie aventi carattere punitivo-afflittivo, desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost.

La Corte ha recentemente ribadito che tale principio «per un verso, vuole evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri, l'autorità amministrativa o “il giudice assumano un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito” (sentenza n. 327 del 2008; sul punto anche ordinanza n. 24 del 2017); per un altro verso, non diversamente dal principio d'irretroattività, intende “garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta” (ancora sentenza n. 327 del 2008)» (sentenza n. 121 del 2018).

La sentenza da ultimo citata ha, in particolare, rilevato che «il principio di legalità, prevedibilità e accessibilità della condotta sanzionabile e della sanzione aventi carattere punitivo-afflittivo, qualunque sia il nomen ad essa attribuito dall'ordinamento non può, ormai, non considerarsi patrimonio derivato non soltanto dai principi costituzionali, ma anche da quelli del diritto convenzionale e sovranazionale europeo, in base ai quali è illegittimo sanzionare comportamenti posti in essere da soggetti che non siano stati messi in condizione di “conoscere”, in tutte le sue dimensioni tipizzate, la illiceità della condotta omissiva o commissiva concretamente realizzata» (sentenza n. 121 del 2018).

Tutto ciò ribadito, va però escluso ogni vulnus a tale principio da parte delle due disposizioni impugnate.

Quanto alla lettera n) dell'art. 30 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2017, come novellato dalla disposizione impugnata, essa prevede la sanzione amministrativa da euro 100 a euro 500 «per chi pesca le specie ittiche fuori dai periodi consentiti dall'art. 26».

Tale rinvio consente agevolmente ai destinatari della norma di avere contezza dei precisi contorni del divieto sanzionato.

Anzitutto, il comma 1 dell'art. 26 determina direttamente i periodi di pesca in vigore per un numero rilevante di specie ittiche.

I commi 2 e 3 dell'art. 26, poi, rinviando per la determinazione dei periodi di pesca relativi a un numero più limitato di specie (arborella meridionale, coregone nasello, rovello, trota macrostigma e anguilla) ai piani di gestione previsti – a loro volta – dalla Carta ittica regionale, di cui al precedente art. 7, ovvero dal regolamento (CE) n. 1100/2007 del Consiglio, del 18 settembre 2007, che istituisce misure per la ricostituzione dello stock di anguilla europea: piani di gestione che non vi è motivo di ritenere a priori non idonei a indicare con chiarezza i periodi in cui le specie in questione possono essere legittimamente pescate, e viceversa quelli in cui la loro pesca debba ritenersi vietata e, pertanto, sanzionata ai sensi della disposizione impugnata.

La circostanza, alla quale allude il ricorrente, per cui tali piani di gestione non sarebbero ancora stati emanati, non sarebbe comunque idonea a inficiare di per sé la legittimità costituzionale della previsione sanzionatoria impugnata, posto che, fino alla loro adozione, risulta vietata la pesca alle specie per cui tali piani sono prescritti.

Analoghe considerazioni debbono svolgersi in relazione all'ultimo comma dell'art. 26, che consente alla Regione di ampliare e modificare i periodi di proibizione stabiliti dal comma 1, sulla base delle indicazioni della «Carta ittica regionale».

L'eventuale mancata emanazione di tale carta determinerebbe, semplicemente, la persistente validità dei periodi di divieto della pesca previsti dal comma 1 in relazione alle specie ivi enumerate.

Quanto poi alla lettera w) dell'art. 30 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2017, come parimenti novellato dalla disposizione impugnata, essa prevede la sanzione amministrativa da euro 100 a euro 600 «per chi esercita la pesca in periodi o orari di divieto o in acque nelle quali la pesca è vietata».

Secondo il Governo la disposizione sarebbe del tutto indeterminata, in quanto neppure individuerebbe le disposizioni richiamate, la cui violazione dovrebbe dar luogo alle sanzioni da essa previste.

In realtà, la considerazione dell'intero corpo della legge regionale in parola consente abbastanza agevolmente di individuare le singole disposizioni di divieto – diverse dall'art. 26, espressamente richiamato dalla lettera n) –, che disciplinano periodi, orari e acque in cui la pesca è consentita o vietata.

Vengono in considerazione, ad esempio, l'art. 3, comma 4, che attribuisce alla Regione il potere di vietare temporaneamente la pesca, su tutti o parte degli ambienti acquatici, in presenza di «condizioni che turbano l'equilibrio biologico del patrimonio ittico autoctono»; l'art. 20, comma 5, in cui si prevede che la pesca dilettantistico-sportiva nelle acque a categoria A «è consentita dalle ore otto del primo sabato di marzo fino alle ore ventiquattro dell'ultima domenica di settembre»; l'art. 24, comma 16, che rinvia la fissazione degli orari per l'esercizio della pesca alle «linee guida emanate dalla Giunta regionale»; l'art. 9, comma 2, lettera e), in tema di acque nelle quali «sussiste il divieto temporaneo di pesca».

L'agevole conoscibilità per i loro destinatari di tutti queste disposizioni, implicitamente richiamate dalla lettera w) in esame, è d'altra parte garantita dal calendario ittico regionale, nel quale vengono riprodotte tutte le prescrizioni sanzionate dalla disposizione impugnata, e che risulta essere stato adottato e pubblicato per l'anno 2019.

Dal che l'infondatezza anche delle censure concernenti questa seconda disposizione.

Sanzioni amministrative - Pesca - Sanzioni pecuniarie per chi pesca le specie ittiche fuori dai periodi consentiti e per chi esercita la pesca in periodi o orari di divieto o in acque nelle quali la pesca è vietata. - Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2018, n. 11, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 aprile 2017, n. 28 (Gestione della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne)», art. 8. - (T-190134) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.23 del 5-6-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2018, n. 11, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 aprile 2017, n. 28 (Gestione della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-13 agosto 2018, depositato in cancelleria il 17 agosto 2018, iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò;

udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2018, n. 11, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 aprile 2017, n. 28 (Gestione della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne)», in riferimento all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, e all'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), «quale norma interposta».

La disposizione impugnata sostituisce l'art. 30 (Sanzioni) della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2017.

Dal tenore complessivo del ricorso si evince che oggetto dell'impugnazione sono esclusivamente le previsioni di cui alle lettere n) e w) dell'art. 30 novellato, che – in parte qua – recita come segue: «le infrazioni alle disposizioni della presente legge, salvo le sanzioni di carattere penale e tributario previste dalle normative vigenti, sono soggette alle seguenti sanzioni amministrative: n) da euro 100,00 a euro 500,00 per chi pesca le specie ittiche fuori dai periodi consentiti dall'articolo 26; w) da euro 100,00 a euro 600,00 per chi esercita la pesca in periodi o orari di divieto o in acque nelle quali la pesca è vietata».

Secondo il ricorrente, tali disposizioni sarebbero «afflitte da patente genericità», «facendo pressoché totale rinvio ad una normazione subordinata che non è nemmeno individuata (la lettera w), ovvero non è comunque determinata essendo per di più futura e/o incerta (con riferimento a quanto previsto dai commi 2, 3 e 4 dell'art. 26, richiamato dalla lettera n).

Inoltre, le due disposizioni sarebbero caratterizzate da un ambito applicativo potenzialmente sovrapposto, «così determinando inevitabili problemi interpretativi ed incertezza nel destinatario della norma quanto alla corretta individuazione degli elementi costitutivi dell'illecito».

2.– In via preliminare, occorre rilevare d'ufficio l'inammissibilità della questione sollevata in relazione all'art. 1 della legge n. 689 del 1981, testualmente qualificata nel ricorso «norma interposta».

Tale disposizione, che enuncia il principio di legalità nell'ambito delle sanzioni amministrative, ha in effetti mero rango di legge ordinaria, e non può comunque assurgere al rango di parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale formulato con riferimento non già all'art. 117 Cost., bensì esclusivamente all'art. 25, secondo comma, Cost.

3.– Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale delle due disposizioni impugnate, con riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., non sono fondate.

3.1.– Non può anzitutto considerarsi pertinente alle questioni all'esame la giurisprudenza di questa Corte, invocata dal ricorrente, in materia di limiti all'eterointegrazione del precetto penale da parte di fonti di rango secondario.

Tale giurisprudenza si riferisce infatti esclusivamente alle leggi penali in senso stretto, per le quali ai sensi dell'art. 25, secondo comma, Cost. vige il principio della riserva (assoluta) di legge statale, in forza del quale integrazioni del precetto penalmente sanzionato debbono in effetti ritenersi consentite solo nei ristretti limiti individuati dalla giurisprudenza richiamata dal ricorrente (Ritenuto in fatto, punto 1.3.).

Tale giurisprudenza non è invece applicabile alle leggi regionali che prevedano mere sanzioni amministrative, le quali ben possono rinviare – nel rispetto dei meno stringenti principi desumibili dall'art. 23 Cost. (sentenza n. 115 del 2011) – anche ad atti sublegislativi ai fini dell'integrazione del precetto (amministrativamente) sanzionato in forza della stessa legge regionale.

3.2.– Ciò che, invece, anche le leggi regionali che stabiliscono sanzioni amministrative debbono garantire ai propri destinatari è la conoscibilità del precetto e la prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie: requisiti questi ultimi che condizionano la legittimità costituzionale di tali leggi regionali, al cospetto del diverso principio di determinatezza delle norme sanzionatorie aventi carattere punitivo-afflittivo, desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost.

Come questa Corte ha recentemente ribadito, tale principio «per un verso, vuole evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri, l'autorità amministrativa o “il giudice assumano un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito” (sentenza n. 327 del 2008; sul punto anche ordinanza n. 24 del 2017); per un altro verso, non diversamente dal principio d'irretroattività, intende “garantire la libera autodeterminazione

individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta” (ancora sentenza n. 327 del 2008)» (sentenza n. 121 del 2018).

La sentenza da ultimo citata ha, in particolare, rilevato che «il principio di legalità, prevedibilità e accessibilità della condotta sanzionabile e della sanzione aventi carattere punitivo-afflittivo, qualunque sia il nomen ad essa attribuito dall’ordinamento non può, ormai, non considerarsi patrimonio derivato non soltanto dai principi costituzionali, ma anche da quelli del diritto convenzionale e sovranazionale europeo, in base ai quali è illegittimo sanzionare comportamenti posti in essere da soggetti che non siano stati messi in condizione di “conoscere”, in tutte le sue dimensioni tipizzate, la illiceità della condotta omissiva o commissiva concretamente realizzata» (sentenza n. 121 del 2018).

3.3.– Tutto ciò ribadito, va però escluso ogni vulnus a tale principio da parte delle due disposizioni impugnate.

3.3.1.– Quanto alla lettera n) dell’art. 30 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2017, come novellato dalla disposizione impugnata, essa prevede la sanzione amministrativa da euro 100 a euro 500 «per chi pesca le specie ittiche fuori dai periodi consentiti dall’art. 26».

Tale rinvio consente agevolmente ai destinatari della norma di avere contezza dei precisi contorni del divieto sanzionato.

Anzitutto, il comma 1 dell’art. 26 determina direttamente i periodi di pesca in vigore per un numero rilevante di specie ittiche.

I commi 2 e 3 dell’art. 26, poi, rinviano per la determinazione dei periodi di pesca relativi a un numero più limitato di specie (arborella meridionale, coregone nasello, rovello, trota macrostigma e anguilla) ai piani di gestione previsti – a loro volta – dalla Carta ittica regionale, di cui al precedente art. 7, ovvero dal regolamento (CE) n. 1100/2007 del Consiglio, del 18 settembre 2007, che istituisce misure per la ricostituzione dello stock di anguilla europea: piani di gestione che non vi è motivo, per questa Corte, di ritenere a priori non idonei a indicare con chiarezza i periodi in cui le specie in questione possono essere legittimamente pescate, e viceversa quelli in cui la loro pesca debba ritenersi vietata e, pertanto, sanzionata ai sensi della disposizione impugnata.

La circostanza, alla quale allude il ricorrente, per cui tali piani di gestione non sarebbero ancora stati emanati, non sarebbe comunque idonea a inficiare di per sé la legittimità costituzionale della previsione sanzionatoria impugnata, posto che, fino alla loro adozione, risulta vietata la pesca alle specie per cui tali piani sono prescritti.

Analoghe considerazioni debbono svolgersi in relazione all’ultimo comma dell’art. 26, che consente alla Regione di ampliare e modificare i periodi di proibizione stabiliti dal comma 1, sulla base delle indicazioni della «Carta ittica regionale».

L’eventuale mancata emanazione di tale carta determinerebbe, semplicemente, la persistente validità dei periodi di divieto della pesca previsti dal comma 1 in relazione alle specie ivi enumerate.

3.3.2.– Quanto poi alla lettera w) dell’art. 30 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2017, come parimenti novellato dalla disposizione impugnata, essa prevede la sanzione amministrativa da euro 100 a euro 600 «per chi esercita la pesca in periodi o orari di divieto o in acque nelle quali la pesca è vietata».

Secondo il Governo la disposizione sarebbe del tutto indeterminata, in quanto neppure individuerebbe le disposizioni richiamate, la cui violazione dovrebbe dar luogo alle sanzioni da essa previste.

In realtà, la considerazione dell’intero corpo della legge regionale in parola consente abbastanza agevolmente di individuare le singole disposizioni di divieto – diverse dall’art. 26, espressamente richiamato dalla lettera n) –, che disciplinano periodi, orari e acque in cui la pesca è consentita o vietata.

Vengono in considerazione, ad esempio, l'art. 3, comma 4, che attribuisce alla Regione il potere di vietare temporaneamente la pesca, su tutti o parte degli ambienti acquatici, in presenza di «condizioni che turbano l'equilibrio biologico del patrimonio ittico autoctono»; l'art 20, comma 5, in cui si prevede che la pesca dilettantistico-sportiva nelle acque a categoria A «è consentita dalle ore otto del primo sabato di marzo fino alle ore ventiquattro dell'ultima domenica di settembre»; l'art. 24, comma 16, che rinvia la fissazione degli orari per l'esercizio della pesca alle «linee guida emanate dalla Giunta regionale»; l'art. 9, comma 2, lettera e), in tema di acque nelle quali «sussiste il divieto temporaneo di pesca».

L'agevole conoscibilità per i loro destinatari di tutti queste disposizioni, implicitamente richiamate dalla lettera w) in esame, è d'altra parte garantita dal calendario ittico regionale, nel quale vengono riprodotte tutte le prescrizioni sanzionate dalla disposizione impugnata, e che risulta essere stato adottato e pubblicato per l'anno 2019.

Dal che l'infondatezza anche delle censure concernenti questa seconda disposizione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2018, n. 11, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 aprile 2017, n. 28 (Gestione della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne)», promossa, in riferimento all'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Francesco VIGANÒ, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2019.

Sentenza: 17 aprile 2019, n. 137

Materia: tutela della salute - vaccinazioni afferenti gli operatori sanitari

Parametri invocati: artt. 3, 32, 117, secondo comma, lettera q), e terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, commi 1 e 2, 4 e 5 della legge della Regione Puglia 19 giugno 2018, n. 27 (Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della l.r. Puglia 27/2018;
- inammissibilità o infondatezza delle altre questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Puglia 19 giugno 2018, n. 27 (Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari), per intero e con riguardo agli artt. 1, commi 1 e 2, 4 e 5, per violazione degli artt. 3, 32, 117, secondo comma, lettera q), e terzo comma, della Costituzione.

Preliminarmente la Corte dichiarata l'inammissibilità della questione avente a oggetto l'intera l.r. Puglia 27/2018, in quanto del tutto generica.

Per la loro stretta interconnessione, la Corte esamina congiuntamente le questioni relative agli artt. 1, comma 1, 4 e 5, della l.r. Puglia 27/2018. Tali questioni non sono fondate.

L'art. 1, comma 1 recita che "al fine di prevenire e controllare la trasmissione delle infezioni occupazionali e degli agenti infettivi ai pazienti, ai loro familiari, agli altri operatori e alla collettività", la Giunta regionale, con apposito provvedimento deliberativo, individua "i reparti dove consentire l'accesso ai soli operatori che si siano attenuti alle indicazioni del Piano nazionale di prevenzione vaccinale vigente per i soggetti a rischio per esposizione professionale".

L'art. 4 affida alla Giunta regionale il compito di emanare, entro un mese dalla entrata in vigore della legge impugnata, apposito provvedimento deliberativo volto "a dettagliare le modalità di attuazione delle disposizioni ivi previste".

L'art. 5 prevede apposite sanzioni amministrative per il "mancato adempimento alle prescrizioni di cui all'art. 1, comma 1".

Secondo il ricorrente le suddette disposizioni renderebbero di fatto obbligatorie le vaccinazioni che invece il Piano nazionale di prevenzione vaccinale vigente (PNPV 2017-2019) si limita a raccomandare.

Il legislatore regionale sarebbe perciò intervenuto in un ambito nel quale sono prevalenti gli aspetti ascrivibili ai principi fondamentali in materia di profilassi internazionale e di salute riservati alle competenze legislative dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera q), e terzo comma, della Costituzione.

Inoltre, poiché la scelta tra terapie ammesse e non ammesse deve essere riservata alla legislazione statale anche per ragioni di eguaglianza e omogeneità dei trattamenti sanitari sul territorio nazionale, sarebbero altresì violati il principio di eguaglianza e la riserva di legge in materia di trattamenti sanitari obbligatori, di cui rispettivamente agli artt. 3 e 32 Cost.

Tutte le censure si fondano sul presupposto che le disposizioni impugnate impongono obblighi vaccinali ulteriori rispetto a quelli stabiliti dal legislatore statale.

Questo presupposto interpretativo non è però corretto.

Vi sono infatti vari elementi che inducono a ritenere che le disposizioni in esame possono essere ricondotte all'ambito della organizzazione sanitaria, ascrivibile alla competenza legislativa regionale in materia della tutela della salute di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

Come emerge dal dato testuale, l'art. 1, comma 1 della legge regionale si rivolge specificamente agli operatori sanitari che svolgono la loro attività professionale nell'ambito delle strutture facenti capo al servizio sanitario nazionale, per prevenire e proteggere la salute di chi frequenta i luoghi di cura: anzitutto quella dei pazienti, quella dei loro familiari, degli altri operatori e, *solo di riflesso*, della collettività.

L'intervento del legislatore regionale non ha quindi, per oggetto la regolazione degli obblighi vaccinali, ma l'accesso ai reparti degli istituti di cura.

Come si evince dai lavori preparatori, *la definitiva formulazione del disposto impugnato ha espunto dal disegno di legge originario ogni riferimento all'assolvimento di presunti obblighi vaccinali per i soggetti a rischio per esposizione professionale e al soddisfacimento dei medesimi come requisito di idoneità lavorativa.*

Nella sua formulazione definitiva, l'art. 1, comma 1, si limita a precisare che il rispetto delle indicazioni del PNPV costituisce un onere per l'accesso degli operatori sanitari ai reparti.

In questo modo, la norma *si muove nel solco del PNPV vigente*, il quale indica per gli operatori sanitari alcune specifiche vaccinazioni in forma di raccomandazione, sull'assunto che un adeguato intervento di immunizzazione degli operatori sanitari non solo protegga gli interessati, ma soprattutto svolga un ruolo di "garanzia nei confronti dei pazienti, ai quali l'operatore potrebbe trasmettere l'infezione determinando gravi danni e persino casi mortali".

In definitiva, i censurati artt. 1, comma 1, 4 e 5 della l.r. Puglia 27/2018 stabiliscono esclusivamente una disciplina sull'organizzazione dei servizi sanitari della Regione, senza discostarsi dai principi fondamentali in materia di tutela della salute dettati dalla legislazione statale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., senza introdurre obblighi vaccinali di nuovo tipo, e, comunque, *senza imporre obbligatoriamente ciò che a livello nazionale è solo suggerito o raccomandato.*

Per gli stessi motivi neppure possono ritenersi violati gli artt. 3 e 32 della Costituzione.

E' parimenti infondata la questione sollevata in riferimento all'art. 5 della legge impugnata, che prevede l'irrogazione di una sanzione amministrativa per il caso di mancato adempimento delle prescrizioni di cui all'articolo 1, comma 1.

Poiché quest'ultima norma è riconducibile all'ambito dell'organizzazione del servizio sanitario regionale, la previsione di sanzioni per la violazione delle prescrizioni stabilite dalla norma stessa non eccede dalle competenze regionali, in virtù del principio del parallelismo tra il potere di determinazione della fattispecie da sanzionare e il potere di individuazione della relativa sanzione.

La Consulta sottolinea *che la condotta sanzionata non può che coincidere con l'accesso, da parte di operatori sanitari che non si siano attenuti alle indicazioni del PNPV, ai reparti individuati con deliberazione della Giunta regionale.*

Al contempo, è escluso *che possa essere sanzionato l'eventuale rifiuto opposto dai medesimi operatori sanitari di sottoporsi ai trattamenti vaccinali raccomandati dal PNPV per i soggetti a rischio per esposizione professionale.*

E' invece fondata la censura avanzata nei confronti dell'art. 1, comma 2, della l.r. Puglia 27/2018 in riferimento agli artt. 3, 32, 117, terzo comma, Cost.

Tale disposizione stabilisce che "in particolari condizioni epidemiologiche o ambientali, le direzioni sanitarie ospedaliere o territoriali, sentito il medico competente, valutano l'opportunità di prescrivere vaccinazioni normalmente non raccomandate per la generalità degli operatori".

La norma in questione *conferisce alle direzioni sanitarie un potere molto ampio e indefinito, consentendo loro di rendere obbligatorie anche vaccinazioni neppure menzionate a livello statale, senza nemmeno operare alcun rinvio al PNPV.*

Inoltre, la norma configura un potere di emissione di ordinanze contingibili e urgenti che appartengono alla competenza di altra autorità e comunque necessitano di una previsione statale.

In definitiva, la disposizione censurata viola sia l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato il compito di qualificare come obbligatorio un determinato trattamento sanitario, sulla base dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche disponibili, sia l'art. 32 Cost., che sancisce una riserva di legge statale in materia di trattamenti sanitari; riserva che a sua volta è connessa al principio di eguaglianza previsto dall'art. 3 Cost.

Tutela della salute - Organizzazione dei servizi sanitari - Obblighi vaccinali - Individuazione, mediante deliberazione della Giunta regionale, dei reparti ai quali possono accedere i soli operatori sanitari che si siano attenuti alle indicazioni del Piano nazionale di prevenzione vaccinale - Sanzioni amministrative - Attribuzione alle direzioni sanitarie ospedaliere o territoriali del potere di imporre, in particolari condizioni epidemiologiche o ambientali, trattamenti vaccinali non previsti dalla legislazione nazionale. - Legge della Regione Puglia 19 giugno 2018, n. 27 (Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari), artt. 1, commi 1 e 2; 4 e 5, nonché l'intero testo. - (T-190137) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.24 del 12-6-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2; 4 e 5, nonché dell'intero testo, della legge della Regione Puglia 19 giugno 2018, n. 27 (Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13-20 agosto 2018, depositato in cancelleria il 17 agosto 2018, iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nella udienza pubblica del 16 aprile 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia;

udito l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Isabella Fornelli per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Puglia 19 giugno 2018, n. 27 (Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari), per intero e con riguardo agli artt. 1, commi 1 e 2; 4 e 5, per violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, della riserva di legge di cui all'art. 32 Cost., nonché della competenza riservata alla legislazione statale sia per l'emanazione dei principi fondamentali della materia di tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., sia per la disciplina della profilassi internazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost.

2.– Occorre preliminarmente dichiarare l'inammissibilità della questione avente a oggetto l'intera legge reg. Puglia n. 27 del 2018.

In proposito si deve osservare che il ricorso sviluppa specifiche motivazioni solo in ordine alle singole questioni riferite partitamente a ciascuna delle disposizioni censurate. Quanto all'intero testo della legge regionale, invece, il ricorso si limita a farne oggetto di censura in ragione del suo

«carattere normativo omogeneo», senza addurre ulteriori argomentazioni. È ben vero che questa Corte ha, in più occasioni, reputato ammissibili le questioni vertenti su un intero testo di legge caratterizzato da normative omogenee (sentenza n. 247 del 2018, n. 261 del 2017 e n. 131 del 2016); ma è vero altresì che secondo una giurisprudenza costante «è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure» (sentenza n. 195 del 2015) o «quando le censure adeguatamente motivate riguardino solo singole disposizioni, mentre quella indirizzata all'intero testo normativo sia del tutto generica» (sentenza 64 del 2007), come avviene nel caso in esame.

3.– Per la loro stretta interconnessione, è opportuno esaminare congiuntamente le questioni relative agli artt. 1, comma 1, 4 e 5, della legge reg. Puglia n. 27 del 2018, promosse in riferimento agli artt. 3, 32, 117, secondo comma, lettera q), in materia di profilassi internazionale, e 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute.

Le questioni non sono fondate.

3.1.– L'art. 1, comma 1 prevede che «al fine di prevenire e controllare la trasmissione delle infezioni occupazionali e degli agenti infettivi ai pazienti, ai loro familiari, agli altri operatori e alla collettività», la Giunta regionale, con apposito provvedimento deliberativo (ai sensi del successivo art. 4), individua «i reparti dove consentire l'accesso ai soli operatori che si siano attenuti alle indicazioni del Piano nazionale di prevenzione vaccinale vigente per i soggetti a rischio per esposizione professionale».

Il richiamato art. 4 affida alla Giunta regionale il compito di emanare, entro un mese dalla entrata in vigore della legge impugnata, apposito provvedimento deliberativo volto a «dettagliare le modalità di attuazione delle disposizioni ivi previste».

Il successivo art. 5 prevede apposite sanzioni amministrative, tra l'altro, per il «mancato adempimento delle prescrizioni di cui all'art. 1, comma 1».

3.2.– Secondo il ricorrente, le suddette disposizioni renderebbero di fatto obbligatorie le vaccinazioni che, invece, il Piano nazionale di prevenzione vaccinale (PNPV) vigente si limita a raccomandare.

Il legislatore regionale sarebbe perciò intervenuto «in un ambito nel quale sono prevalenti gli aspetti ascrivibili ai principi fondamentali in materia di salute e di profilassi internazionale riservati alle competenze legislative dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma terzo, e comma secondo, lettera q), della Costituzione».

Inoltre, per la difesa statale, atteso che la scelta tra terapie ammesse e non ammesse deve essere riservata alla legislazione statale anche per ragioni di eguaglianza e omogeneità dei trattamenti sanitari sul territorio nazionale, sarebbero altresì violati il principio di eguaglianza e la riserva di legge in materia di trattamenti sanitari, di cui rispettivamente agli artt. 3 e 32 Cost.

3.3.– Tutte le doglianze si fondano sul presupposto che le disposizioni impugnate impongono obblighi vaccinali ulteriori rispetto a quelli stabiliti dal legislatore statale, sulla base di deliberazioni della Giunta regionale e con previsioni assistite da sanzioni amministrative che ne rafforzano la cogenza.

Di qui discenderebbe, anzitutto, la violazione dei limiti alle competenze legislative regionali lamentata nel ricorso e la conseguente interferenza con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di tutela della salute, nonché con la materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato.

Il presupposto interpretativo da cui muove il ricorrente non è corretto alla luce dei criteri ripetutamente enunciati dalla costante giurisprudenza di questa Corte, per cui, ai fini dell'individuazione della materia in cui si colloca la disposizione impugnata, si deve tener conto dell'oggetto, della ratio e della finalità della stessa, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (ex plurimis

sentenze n. 116 del 2019, n. 108 del 2017, n. 175 del 2016, n. 245 e n. 140 del 2015, e n. 167 del 2014).

In base a tali principi, non può essere assegnata una rilevanza decisiva al titolo della legge impugnata – «Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari» –, né al tenore della rubrica del suo primo articolo – «Obbligo vaccinale» –, che fanno entrambi riferimento all'obbligo di vaccinazione.

Va invece dato risalto a un insieme di elementi che inducono a ritenere che le disposizioni in esame possono essere ricondotte all'ambito della organizzazione sanitaria, parte integrante della competenza legislativa regionale in materia della tutela della salute di cui al terzo comma del citato art. 117 Cost. (ex plurimis sentenze n. 54 del 2015 e n. 371 del 2008), che la Regione ha esercitato in modo non eccentrico rispetto alle previsioni contenute nella disciplina statale in materia di obblighi vaccinali, e in particolare rispetto al decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale) convertito, con modificazioni, in legge 31 luglio 2017, n. 119, nonché al Piano nazionale di prevenzione vaccinale vigente.

Muovendo dal dato testuale, si deve rilevare, anzitutto, che l'art. 1, comma 1 della legge regionale in esame non si rivolge alla generalità dei cittadini, ma si indirizza specificamente agli operatori sanitari che svolgono la loro attività professionale nell'ambito delle strutture facenti capo al servizio sanitario nazionale, allo scopo di prevenire e proteggere la salute di chi frequenta i luoghi di cura: anzitutto quella dei pazienti, che spesso si trovano in condizione di fragilità e sono esposti a gravi pericoli di contagio, quella dei loro familiari, degli altri operatori e, solo di riflesso, della collettività.

Tale finalità perseguita dal legislatore regionale, sia detto per inciso, è del resto oggetto di attenzione da parte delle società medico-scientifiche, che segnalano l'urgenza di mettere in atto prassi adeguate a prevenire le epidemie in ambito ospedaliero, sollecitando anzitutto un appropriato comportamento del personale sanitario, per garantire ai pazienti la sicurezza nelle cure.

Letto in questa prospettiva, l'intervento del legislatore regionale non ha per oggetto la regolazione degli obblighi vaccinali – che chiamerebbe in causa la competenza statale in tema di determinazione dei principi fondamentali della materia di tutela della salute (sentenza n. 5 del 2018) – ma l'accesso ai reparti degli istituti di cura.

La sua finalità è prevenire le epidemie in ambito nosocomiale, rimanendo così all'interno delle competenze regionali che in materia di vaccinazioni «continuano a trovare spazi non indifferenti di espressione, ad esempio con riguardo all'organizzazione dei servizi sanitari e all'identificazione degli organi competenti a verificare e sanzionare le violazioni», come questa Corte ha di recente rilevato (sentenza n. 5 del 2018).

Infatti, come si evince dall'esame dei lavori preparatori, la definitiva formulazione del disposto impugnato ha espunto dal disegno di legge originario ogni riferimento all'assolvimento di presunti obblighi vaccinali per i soggetti a rischio per esposizione professionale e al soddisfacimento dei medesimi come requisito di idoneità lavorativa.

Nella sua formulazione definitiva, l'art. 1, comma 1, si limita a precisare che il rispetto delle indicazioni del PNPV costituisce un onere per l'accesso degli operatori sanitari ai reparti individuati con la delibera della Giunta, di cui all'art. 4 della legge regionale impugnata.

Così prevedendo, la disposizione impugnata si muove nel solco del PNPV vigente, il quale infatti indica per gli operatori sanitari alcune specifiche vaccinazioni in forma di raccomandazione, sulla base della fondamentale considerazione che un adeguato intervento di immunizzazione degli operatori sanitari non solo protegge gli interessati, ma svolge un ruolo di «garanzia nei confronti dei pazienti ai quali», date le loro particolari condizioni di vulnerabilità, «l'operatore potrebbe trasmettere l'infezione determinando gravi danni e persino casi mortali» (PNPV 2017-2019, p. 67).

Peraltro, sul punto, occorre rimarcare, come già affermato dalla sentenza n. 5 del 2018, che «nell'orizzonte epistemico della pratica medico-sanitaria la distanza tra raccomandazione e obbligo è assai minore di quella che separa i due concetti nei rapporti giuridici.

In ambito medico, raccomandare e prescrivere sono azioni percepite come egualmente doverose in vista di un determinato obiettivo (tanto che sul piano del diritto all'indennizzo le

vaccinazioni raccomandate e quelle obbligatorie non subiscono differenze: si veda, da ultimo la sentenza n. 268 del 2017)».

Tutto ciò considerato, può ragionevolmente giungersi a un approdo esegetico che valorizza la genesi delle disposizioni impugnate, il loro dato testuale, il loro contenuto, la loro ratio oggettiva e la loro finalità come espressione della competenza della Regione in materia di organizzazione del servizio sanitario e, dunque, di tutela della salute ex art. 117, terzo comma, Cost.

In definitiva, nell'attribuire alla Giunta regionale la facoltà di individuare i reparti in cui consentire l'accesso ai soli operatori sanitari che si siano attenuti alle indicazioni del PNPV vigente per i soggetti a rischio per esposizione professionale e nel prevedere le relative sanzioni amministrative per i trasgressori, gli impugnati art. 1, comma 1, e artt. 4 e 5 della legge reg. Puglia n. 27 del 2018 dettano esclusivamente una disciplina sull'organizzazione dei servizi sanitari della Regione, senza discostarsi dai principi fondamentali nella materia «tutela della salute» riservati alla legislazione statale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., senza introdurre obblighi vaccinali di nuovo conio e, comunque, senza imporre obbligatoriamente ciò che a livello nazionale è solo suggerito o raccomandato.

3.4.– Dalle considerazioni che precedono consegue che neppure possono ritenersi violati gli altri parametri evocati dalla difesa statale e, segnatamente, gli artt. 3 e 32 della Costituzione, tenuto anche conto della possibilità di esenzione ammessa dall'art. 2 della legge reg. impugnata, in caso di accertato pericolo concreto per la salute dell'operatore sanitario in relazione a specificità cliniche.

Quanto alla asserita violazione del principio di eguaglianza, basti osservare che, così come sopra interpretate, le disposizioni impugnate non introducono alcun obbligo vaccinale ulteriore rispetto a quelli già indicati a livello statale e dunque non determinano alcuna asimmetria sul territorio nazionale.

Quanto alla riserva di legge di cui all'art. 32 Cost., la paventata violazione non sussiste, né per effetto dell'art. 1, comma 1, né ad opera dell'art. 4 (dal primo richiamato): una volta escluso, alla luce delle considerazioni appena esposte, che la legge in esame imponga agli operatori sanitari l'effettuazione di trattamenti vaccinali non previsti dalla legislazione statale, nessuna censura può muoversi alla determinazione del legislatore regionale di demandare a un atto amministrativo, ossia alla delibera della Giunta regionale menzionata dall'art. 4, il compito di «dettagliare le modalità di attuazione» di una legge che, come si è visto, attiene all'organizzazione sanitaria regionale e che, comunque, non tocca l'ambito dei trattamenti sanitari obbligatori e non incide sulla libertà di auto-determinazione dell'individuo in materia di tutela della salute.

Per le medesime ragioni nessun contrasto potrebbe ravvisarsi con l'art. 44 della legge della Regione Puglia 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia), pure evocato dalla difesa statale, pur non costituendo parametro del presente giudizio, il quale riconosce alla Giunta la «potestà regolamentare nella forma dei regolamenti esecutivi, di attuazione, l'integrazione nonché dei regolamenti delegati».

3.5.– È appena il caso di aggiungere che parimenti infondata è la censura promossa in riferimento all'art. 5 della medesima legge impugnata, che prevede l'irrogazione di una sanzione amministrativa per il caso di mancato adempimento delle prescrizioni di cui all'articolo 1, comma 1.

Una volta ricondotta la disposizione di cui al richiamato art. 1, comma 1, all'ambito dell'organizzazione del servizio sanitario regionale – che la Regione ha legittimamente disciplinato in forza della sua competenza in materia di tutela della salute e nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale – ne deriva che la previsione di sanzioni per le violazioni alle prescrizioni da esso stabilite non eccede dalle competenze regionali.

In virtù del principio del parallelismo tra il potere di determinazione della fattispecie da sanzionare e il potere di individuare la sanzione, costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 5 del 2018, n. 94 del 2011 e n. 253 del 2006), la Regione ha

legittimamente corredato la disciplina di cui all'art. 1, comma 1, con la previsione delle sanzioni amministrative pecuniarie, di cui all'art. 5.

Naturalmente la condotta sanzionata non può che coincidere con l'accesso, da parte di operatori sanitari che non si siano attenuti alle indicazioni del PNPV, ai reparti individuati con la deliberazione della Giunta, più volte richiamata; mentre deve escludersi che possa essere sanzionato l'eventuale rifiuto opposto dai medesimi operatori sanitari di sottoporsi ai trattamenti vaccinali raccomandati dal PNPV per i soggetti a rischio per esposizione professionale.

Il che ovviamente non incide sugli ordinari obblighi ricadenti sul datore di lavoro in tema di sicurezza che restano, appunto, quelli delineati dalla disciplina statale sul punto, dettata in primo luogo dalla clausola generale di cui all'art. 2087 del codice civile e dalle previsioni contenute nel decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro) e, nell'ambito di queste, in particolare per quanto qui interessa, dall'art. 279 in combinato disposto con gli artt. 17, 18 e 41.

4.– Fondato è, invece, il motivo di impugnazione fatto valere nei confronti all'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 27 del 2018 in riferimento agli artt. 3, 32, 117, terzo comma, Cost.

4.1.– Tale disposizione stabilisce che, «in particolari condizioni epidemiologiche o ambientali, le direzioni sanitarie ospedaliere o territoriali, sentito il medico competente, valutano l'opportunità di prescrivere vaccinazioni normalmente non raccomandate per la generalità degli operatori».

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura detta disposizione in quanto attribuisce alle direzioni sanitarie il potere di imporre obblighi vaccinali, in violazione dei limiti di competenza stabiliti dall'art. 117, terzo comma Cost., in violazione del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. e in violazione dell'art. 32 Cost. perché, senza prevedere che siano adeguatamente individuati a livello di fonte primaria i presupposti, il contenuto e i limiti dell'obbligo vaccinale, trasgredisce alla riserva di legge imposta da tale disposizione costituzionale nella materia dei trattamenti sanitari obbligatori.

4.2.– L'inequivocità dell'ordito normativo, incentrato sul verbo «prescrivere» –che in ambito medico rimanda al concetto di ordinare una terapia – e avente a oggetto «vaccinazioni normalmente non raccomandate», non consente di percorrere sentieri interpretativi diversi da quello fatto proprio dalla difesa statale, che censura tale disposizione perché nella sostanza attribuisce alle direzioni sanitarie il potere di imporre trattamenti vaccinali non previsti, né come obbligatori né come raccomandati, dalla legislazione nazionale.

In effetti, la disposizione in esame conferisce alle direzioni sanitarie un potere molto ampio e indefinito, consentendo loro di rendere obbligatorie anche vaccinazioni neppure menzionate a livello statale, senza nemmeno operare alcun rinvio al PNPV.

Né vale a delimitare tale potere la previsione che le direzioni sanitarie possono attivarsi solo «in particolari condizioni epidemiologiche o ambientali», giacché in tal modo verrebbe comunque configurato un potere di emissione di ordinanze contingibili e urgenti, che nell'ordinario schema ordinamentale appartengono alla competenza di altra autorità – indicata in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale dall'art. 50, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) – e comunque necessitano di una previsione statale – come disposto dall'art. 93, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001), secondo cui le Regioni, «nei casi di riconosciuta necessità e sulla base della situazione epidemiologica locale», possono «disporre l'esecuzione della vaccinazione antitifica in specifiche categorie professionali».

Per le ragioni sopra esposte sono riscontrabili nel caso di specie tutte le violazioni costituzionali denunciate dal ricorrente. Infatti, l'intervento regionale invade un ambito riservato al legislatore statale, sia in quanto inerente ai principi fondamentali concernenti il diritto alla salute, come disposto dall'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato «il compito di qualificare

come obbligatorio un determinato trattamento sanitario, sulla base dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche disponibili» (sentenza n. 5 del 2018; analogamente sentenza n. 169 del 2017), sia perché attinente alla riserva di legge statale in materia di trattamenti sanitari di cui all'art. 32 Cost., riserva che, a sua volta, è connessa al principio di eguaglianza previsto dall'art. 3 Cost.

Di qui l'illegittimità dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 27 del 2018.

Restano assorbiti gli ulteriori motivi di ricorso.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 21 giugno 2014, n. 27 (Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge reg. Puglia n. 27 del 2017 promosse, in riferimento agli artt. 3, 32, 117, commi secondo, lettera q) e terzo Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 4 e 5 della legge reg. Puglia n. 27 del 2017 promosse, in riferimento agli artt. 3, 32, 117, commi secondo, lettera q) e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 aprile 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2019.

Sentenza: 7 maggio 2019, n. 138

Materia: ordinamento civile-previdenza sociale

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: articoli 3, 36, 81, 97, 101, secondo comma, 103, 108, 117, secondo comma, lettere l) e o), e 119, primo comma della Costituzione.

Rimettente: Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige

Oggetto: articolo 28 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), articolo 47 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), articolo 14, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 settembre 2015, n. 11 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017), articolo 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 ottobre 2016, n. 21 (Modifiche di leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, enti locali, cultura, beni archeologici, ordinamento degli uffici, personale, ambiente, utilizzazione delle acque pubbliche, agricoltura, foreste, protezione civile, usi civici, mobilità, edilizia abitativa, dipendenze, sanità, sociale, lavoro, patrimonio, finanze, fisco, economia e turismo), articoli 1, 2 e 17 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale), articoli 1 e 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 febbraio 2018, n. 1 (Norme in materia di personale), articolo 4, commi 1 e 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018),

Esito:

- illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale);

- illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 febbraio 2018, n. 1 (Norme in materia di personale);

-illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, terzo periodo e comma 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018);

- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 28 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), dell'articolo 47 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), dell'articolo 14, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 settembre 2015, n. 11 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017), dell'articolo 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 ottobre 2016, n. 21 (Modifiche di leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, enti locali, cultura, beni archeologici, ordinamento degli uffici, personale, ambiente, utilizzazione delle acque pubbliche, agricoltura, foreste, protezione civile, usi civici,

mobilità, edilizia abitativa, dipendenze, sanità, sociale, lavoro, patrimonio, finanze, fisco, economia e turismo);

- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, dell'articolo 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018, dell'art. 4, commi 1, terzo periodo, e 3, della legge regionale Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

In sede di parificazione del rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio 2017, emerge che sono state impegnate e pagate somme a titolo di assegno personale pensionabile per effetto della trasformazione dell'indennità di direzione e di coordinamento, in assenza dell'espletamento, in detta annualità, del corrispondente incarico.

A disciplinare le erogazioni nel corso del 2017 e nel 2018, sono gli articoli 1, 2 e 17 della legge provinciale di Bolzano n. 9 del 2017 e gli articoli 1 e 3 della legge provinciale di Bolzano n. 1 del 2018.

Secondo il giudice rimettente le erogazioni di cui sopra tuttavia sarebbero illegittime, in ragione sia della nullità, per contrasto con norme imperative, delle clausole dei contratti collettivi che prevedono la trasformazione, alla cessazione dell'incarico, delle indennità di dirigenza e di coordinamento in assegno personale fisso e pensionabile, sia della dubbia legittimità costituzionale delle disposizioni di legge che ne costituiscono il fondamento normativo.

Le stesse sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige della Corte dei conti, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 4, commi 1 e 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018), sempre in riferimento agli articoli 3, 36, 81, 97, 117, secondo comma, lettere l) e o), e 119, primo comma, Costituzione, parametri invocati anche nel giudizio relativo alle leggi provinciali di Bolzano di cui sopra.

Le disposizioni in questione dopo aver disposto la trasformazione, alla cessazione dell'incarico, della parte fissa dell'indennità di posizione in assegno personale pensionabile, fanno salvi gli effetti giuridici già prodotti e quelli economici già maturati sino al 1° gennaio 2018.

L'affinità delle disposizioni censurate e la parziale coincidenza dei parametri invocati comportano la riunione dei giudizi.

Preliminarmente la Corte tratta l'aspetto pregiudiziale della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione, ai sensi dell'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte Costituzionale), e dell'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Esso si inquadra in quello più ampio inerente all'ammissibilità di questioni sollevate in sedi diverse da quella giurisdizionale in senso stretto, per cui è stato affermato che, per aversi un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, è sufficiente che ricorra «il requisito oggettivo dell'esercizio “di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge”, da parte di organi “pur estranei alla organizzazione della giurisdizione ed istituzionalmente adibiti a compiti di diversa natura”, che di quelle siano investiti anche in via eccezionale, e siano all'uopo “posti in posizione super partes”» (sentenza n. 226 del 1976).

Nello specifico, per quanto concerne la Corte dei conti, numerose pronunce ne hanno riconosciuto la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità nel corso del giudizio di parificazione (sentenze n. 196 del 2018, n. 181 del 2015, n. 213 del 2008, n. 121 del 1966 e n. 165 del 1963). con riferimento ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria.

Parametri diversi e ulteriori rispetto agli articoli 81 e 119 Costituzione possono essere

invocati quando appare evidente l'incidenza della violazione delle regole di riparto della competenza legislativa, nel caso di specie articolo 117, secondo comma, lettere l) e o), Costituzione, in sostanza di come essa impatti sulla lesione dei principi di una sana gestione finanziaria *presidiati* dall'articolo 81 Costituzione. Infatti qualora il giudice de quo applicasse le disposizioni contestate di cui lamenta l'illegittimità costituzionale, si troverebbe a validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa, conseguente all'adozione di un *istituto retributivo* illegittimo.

La Corte dei conti, in sede di parificazione del rendiconto generale delle autonomie territoriali, ha il compito di accertare il risultato di amministrazione, nonché eventuali illegittimità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti, secondo il dettato dell'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «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, in ragione dell'effetto preclusivo che le disposizioni impugnate avrebbero sul controllo di legittimità delle partite di spesa.

La Corte costituzionale nell'esaminare il complesso quadro delle disposizioni legislative di cui si lamenta l'incostituzionalità, individua le norme che hanno uno stretto e diretto nesso eziologico di rilevanza per determinare il risultato di amministrazione ai fini della decisione di parificazione. Il sindacato di legittimità è quindi circoscritto alle norme che direttamente sono connesse all'erogazione *di indennità prive del requisito sinallagmatico ed ai conseguenti oneri pensionistici*.

Vengono perciò dichiarate inammissibili le questioni sollevate nei confronti di disposizioni che non riguardano la copertura legislativa delle spese contestate, in quanto non vigenti al momento in cui il giudice contabile è stato chiamato ad assumere la decisione circa la parificazione delle contestate partite di spesa.

Inoltre, ai fini della legittimazione della Corte dei conti, con riguardo ai parametri evocati sia alla rilevanza delle questioni sollevate, è opportuno richiamare in proposito la formulazione dell'articolo 40, comma 3-quinquies, del decreto legislativo n. 165 del 2001, il quale prevede che siano proprio le sezioni regionali della Corte dei conti ad accertare la violazione dei vincoli di spesa del personale delle Regioni e degli enti locali ai fini del recupero delle somme erogate in eccedenza.

Le disposizioni provinciali e regionali, costituenti il fondamento normativo della spesa sono illegittime, in quanto afferenti a due materie di competenza esclusiva statale, quali l'ordinamento civile e la previdenza sociale.

Esse quindi pongono in essere una lesione diretta *dei principi posti a tutela dell'equilibrio del bilancio e della copertura della spesa presidiati dall'art. 81 Cost.* Inoltre, ai fini della verifica del nesso funzionale esistente tra gli articoli 81 e 117, secondo comma, lettera l), Costituzione, la Corte afferma come, «secondo la costante 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 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni – compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia ‘ordinamento civile’ (ex multis, sentenze n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014)” (sentenza n. 175 del 2017)» (sentenza n. 196 del 2018),.

Il suddetto rapporto funzionale sussiste anche con la materia della previdenza sociale, poiché le somme indebitamente erogate dagli enti territoriali costituiscono la base delle ulteriori disposizioni che ne statuiscono la pensionabilità e i relativi oneri a carico sempre dei suddetti enti datori di lavoro.

Dirigenza pubblica - Trattamento economico - Trasformazione graduale dell'indennità di funzione in assegno personale pensionabile in seguito alla cessazione dell'incarico dirigenziale - Attribuzione del beneficio mediante il sistema retributivo - Conservazione degli effetti giuridici ed economici già maturati al 1° giugno 2018 in

applicazione del contratto collettivo. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), art. 28 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), art. 47 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 settembre 2015, n. 11 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017), art. 14, comma 6 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 ottobre 2016, n. 21 (Modifiche di leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, enti locali, cultura, beni archeologici, ordinamento degli uffici, personale, ambiente, utilizzazione delle acque pubbliche, agricoltura, foreste, protezione civile, usi civici, mobilità, edilizia abitativa, dipendenze, sanità, sociale, lavoro, patrimonio, finanze, fisco, economia e turismo), art. 7 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale), artt. 1, comma 3, 2 e 17, comma 2 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 febbraio 2018, n. 1 (Norme in materia di personale), art. 1 - Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018), art. 4, comma 1 (terzo periodo) e comma 3. - (T-190138) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.24 del 12-6-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), dell'art. 47 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), dell'art. 14, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 settembre 2015, n. 11 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017), dell'art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 ottobre 2016, n. 21 (Modifiche di leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, enti locali, cultura, beni archeologici, ordinamento degli uffici, personale, ambiente, utilizzazione delle acque pubbliche, agricoltura, foreste, protezione civile, usi civici, mobilità, edilizia abitativa, dipendenze, sanità, sociale, lavoro, patrimonio, finanze, fisco, economia e turismo), degli artt. 1, 2 e 17 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale), degli artt. 1 e 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 febbraio 2018, n. 1 (Norme in materia di personale), e dell'art. 4, commi 1 e 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018), promossi dalla Corte dei conti - sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige, nei giudizi di parificazione dei rendiconti generali della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'esercizio finanziario 2017, con ordinanze dell'8 agosto 2018, iscritte rispettivamente al n. 173 e al n. 177 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 49 e 50, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Harald Bonura per la Provincia autonoma di Bolzano e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con le ordinanze indicate in epigrafe la Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige, nel corso di due giudizi di parificazione per l'esercizio finanziario 2017 dei rendiconti generali della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni di leggi provinciali e regionali che, a partire dal 1992, hanno consentito ai dirigenti dei predetti enti territoriali di conservare, come assegno personale, indennità di direzione e coordinamento a vario titolo percepite dopo la cessazione dei relativi incarichi.

Il procuratore regionale è intervenuto nella udienza camerale della parificazione e ha depositato memorie conclusionali, con le quali ha chiesto di sollevare questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 febbraio 2018, n. 1 (Norme in materia di personale), e dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale), in riferimento agli artt. 3, 36, 81, 97, 103, secondo comma, 117 e 119 della Costituzione. Nella pubblica udienza del 28 giugno 2018 il contraddittorio si è svolto con l'intervento del magistrato relatore, del Procuratore regionale, che ha confermato oralmente le conclusioni scritte, e del Presidente della Giunta provinciale.

1.1.– Con l'ordinanza iscritta al n. 173 del registro ordinanze dell'anno 2018 la Corte dei conti ha censurato l'art. 28 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), l'art. 47 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), l'art. 14, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 settembre 2015, n. 11 (Disposizioni in connessione con l'assettamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017), l'art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 ottobre 2016, n. 21 (Modifiche di leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, enti locali, cultura, beni archeologici, ordinamento degli uffici, personale, ambiente, utilizzazione delle acque pubbliche, agricoltura, foreste, protezione civile, usi civici, mobilità, edilizia abitativa, dipendenze, sanità, sociale, lavoro, patrimonio, finanze, fisco, economia e turismo), gli artt. 1, 2, e 17 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017 e gli artt. 1 e 3 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018, in riferimento agli artt. 3, 36, 81, 97, 101, secondo comma, 103, 108, 117, secondo comma, lettere l) e o), e 119, primo comma, Cost.

Il rimettente premette che, in sede di parificazione del rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio 2017, è stato accertato l'impegno e il pagamento di somme a titolo di assegno personale pensionabile, corrispondenti a indennità di direzione e di coordinamento, in assenza di formale incarico e di espletamento di alcuna funzione.

Sulla disciplina di dette erogazioni sono intervenuti, nel corso del 2017 e del 2018, gli artt. 1, 2 e 17 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017 e gli artt. 1 e 3 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018.

Le norme di cui il giudice a quo sospetta l'illegittimità costituzionale inciderebbero sulla spesa, determinandone un effetto espansivo, e altererebbero la consistenza del risultato di amministrazione, incrementando indebitamente le poste passive del bilancio.

Il rimettente riferisce – proprio al fine di evitare l'alterazione del risultato di amministrazione e la validazione di spese non coperte da presupposto normativo – di avere già disapplicato, per gli esercizi antecedenti al 2017, ai sensi dell'art. 40, comma 3-quinquies, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), alcune norme del contratto collettivo provinciale, in quanto affette da nullità secondo il combinato disposto degli artt. 7, comma 5, e 2, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 2, comma 1, lettera o), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega

al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale).

Attraverso tale disapplicazione – prosegue il rimettente – aveva assunto decisioni di parificazione parziale, negandola alle partite di spesa inerenti alla corresponsione di indennità svincolate da qualsiasi prestazione di lavoro, nonché ai relativi oneri pensionistici a carico del datore di lavoro. La sopravvenienza, in data antecedente alla parificazione dell'esercizio 2017, delle norme provinciali censurate avrebbe vanificato, nel procedimento di parificazione relativo a detto esercizio, la disapplicazione del contratto collettivo nella parte affetta da nullità, dal momento che avrebbe sanato, con una fonte legislativa intangibile per la Corte dei conti, una situazione della cui legittimità costituzionale il giudice a quo dubita.

Viene precisato che, dopo la privatizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, l'erogazione delle indennità di dirigenza, in assenza di espletamento del corrispondente incarico, è stata prevista con diverse, ma teleologicamente equivalenti, norme contenute in contratti collettivi regionali e provinciali a partire dalla fine del secolo scorso (contratto collettivo riguardante il personale dell'area dirigenziale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige biennio economico 2004-2005 del 27 febbraio 2006, come modificato dal contratto collettivo area dirigenziale del 27 aprile 2009; contratto collettivo riguardante il personale dell'area non dirigenziale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, quadriennio giuridico 2008-2011 e biennio economico 2008-2009 del 1° dicembre 2008; contratto collettivo intercompartimentale per il personale dirigenziale della Provincia autonoma di Bolzano relativo al periodo 1999-2000 del 17 luglio 2000; contratto di comparto per il personale dirigenziale della Provincia autonoma di Bolzano del 6 agosto 2001).

Per questo motivo, ai soli fini della parificazione, il rimettente aveva disapplicato dette prescrizioni contrattuali per violazione di norme imperative di diritto privato, precedentemente menzionate.

Tale operazione, tuttavia, nell'esercizio 2017 non sarebbe stata idonea ad assicurare il rispetto delle suddette norme imperative appartenenti all'ordinamento civile e – nel caso di specie – neppure di quelle inerenti alla pensionabilità delle indennità, dal momento che le disposizioni di legge provinciale, intervenute prima della parificazione del rendiconto inerente all'esercizio 2017, avrebbero comunque precluso di stralciare dalla validazione le partite di spesa illegittime.

Le norme provinciali censurate disciplinerebbero, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., un aspetto della retribuzione dei dipendenti provinciali, incidendo nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la cui regolamentazione dovrebbe essere uniforme su tutto il territorio nazionale.

Tali norme sarebbero inoltre illegittime perché in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost. – che devolve alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della previdenza sociale – nella parte in cui prevedono la trasformazione delle indennità, alla cessazione dell'incarico, in assegno personale pensionabile in base al sistema retributivo.

Alla luce di quanto esposto, il rimettente ritiene che le questioni debbano essere sollevate non solo in riferimento all'art. 81 Cost., ma anche agli artt. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost., la cui violazione comporterebbe l'alterazione del risultato di amministrazione e l'aumento della spesa del personale oltre i limiti consentiti dai vincoli di finanza pubblica.

In particolare, viene rimarcata la ridondanza sull'art. 81 Cost. della violazione della competenza esclusiva dello Stato contemplata nell'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost. Viene inoltre dedotta la violazione delle disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), nonché dei principi di imparzialità e buon andamento (art. 97, secondo comma, Cost.) e di proporzionalità della retribuzione rispetto alla qualità e alla quantità del lavoro prestato (art. 36, primo comma, Cost.).

Viene infine lamentata l'indebita interferenza con la funzione esercitata in sede di parificazione (artt. 101, secondo comma, e 103 Cost.) e l'illegittima retroattività della norma di interpretazione autentica contenuta nella legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 in 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, e art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU.

1.2.– La Provincia autonoma di Bolzano, costituitasi in giudizio, ha concluso per l’inammissibilità o, in subordine, per l’infondatezza delle questioni sollevate.

In via preliminare, dopo aver premesso che il rendiconto presenta un saldo positivo e che l’equilibrio economico-finanziario non è messo in discussione dalle misure contestate, la difesa provinciale assume che il giudice rimettente non sarebbe legittimato a sollevare, in sede di parificazione del rendiconto, questioni di legittimità costituzionale in riferimento a parametri diversi e ulteriori rispetto agli artt. 81 e 119 Cost., i quali pongono principi a «diretta» tutela degli equilibri economico-finanziari.

Eccepisce inoltre il difetto di rilevanza delle questioni sollevate, in quanto le norme censurate non sarebbero applicabili nei giudizi a quibus, poiché, a differenza di quelle oggetto di precedenti giudizi di legittimità costituzionale, non inciderebbero sulla struttura del bilancio.

In particolare, gli artt. 1 e 2 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017 e l’art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 legittimerebbero – con effetto retroattivo – un meccanismo retributivo integralmente regolato dai contratti collettivi: la finalità di dette norme sarebbe dunque del tutto estranea all’oggetto del giudizio di parificazione.

Infine, evidenzia che le somme erogate nel 2017 – esercizio oggetto del giudizio di parificazione – a titolo di assegno personale pensionabile sarebbero state liquidate in base ai vigenti contratti collettivi e non in base alle norme censurate.

Le questioni sollevate sarebbero comunque infondate nel merito, in quanto basate su un erroneo inquadramento tanto della competenza della Provincia autonoma di Bolzano in materia, quanto della natura dell’istituto in questione.

La Provincia, difatti, avrebbe istituito un modello di conferimento degli incarichi dirigenziali mediante l’iscrizione in un “albo” e la conservazione, nel caso di attribuzione dell’incarico, dell’inquadramento di provenienza, riconoscendo, con l’art. 22 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1992, un’indennità di funzione mensile gradualmente trasformata in assegno personale pensionabile.

L’indennità in questione, dunque, non sarebbe una forma di trattamento accessorio, bensì un elemento fisso e continuativo della retribuzione.

Quanto previsto dalla legislazione provinciale, peraltro, corrisponderebbe alla disciplina della dirigenza dei Ministeri, il cui trattamento economico fisso sarebbe costituito dallo stipendio tabellare, dalla retribuzione di posizione-parte fissa e dalla retribuzione individuale di anzianità (artt. 49 e 53 del CCNL 21 aprile 2006).

Tale trattamento si conserva anche in caso di perdita della «posizione» per effetto del collocamento a disposizione dei ruoli (art. 4 del citato CCNL).

Alla luce di tali rilievi le questioni sollevate non sarebbero fondate.

1.3.– Con ordinanza iscritta al n. 177 del registro ordinanze 2018 la Corte dei conti ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4, commi 1 e 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018), in riferimento agli artt. 3, 36, 81, 97, 117, secondo comma, lettere l) e o), e 119, primo comma, Cost., per ragioni sostanzialmente coincidenti con quelle illustrate nell’ordinanza n. 173 del 2018 in ordine alla legislazione della Provincia autonoma di Bolzano.

Le disposizioni censurate, dopo aver disposto la trasformazione, alla cessazione dell’incarico, della parte fissa dell’indennità di posizione in assegno personale pensionabile, fanno salvi gli effetti giuridici già prodotti e quelli economici già maturati sino al 1° gennaio 2018.

1.4.– Le difese della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, costituitasi in giudizio, sono analoghe a quelle svolte dalla Provincia autonoma di Bolzano, quanto a inammissibilità o, comunque, infondatezza delle questioni sollevate.

In particolare, anche la Regione autonoma sarebbe titolare di competenze legislative di tipo esclusivo in materia di «ordinamento degli Uffici regionali e del personale ad essi addetto», in virtù 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).

Nell'esercizio di detta competenza, la legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 9 novembre 1983, n. 15 (Ordinamento degli Uffici regionali e norme sullo stato giuridico e trattamento economico del personale), avrebbe introdotto un modello "misto" di dirigenza regionale, parzialmente diverso tanto rispetto a quello della dirigenza statale, quanto a quello delle Province autonome di Trento e di Bolzano, ma non per questo in contrasto con la Costituzione o con i principi dell'ordinamento.

La legge regionale, infatti, prevederebbe, alternativamente, sia una carriera dirigenziale basata sulla relativa qualifica (art. 23) che un «albo degli idonei alle funzioni dirigenziali al quale accede il personale in possesso dell'idoneità alla direzione d'ufficio e del diploma di laurea almeno quadriennale che abbia superato l'esame finale del corso di formazione per aspiranti dirigenti indetto dall'amministrazione» (art. 24).

Attualmente, dunque, conviverebbero, nell'organizzazione regionale, tanto dirigenti in possesso della relativa qualifica, quanto soggetti titolari di una qualifica di quadro che, tuttavia, essendo iscritti all'albo degli idonei, hanno ricevuto un incarico dirigenziale. Questi ultimi, ove l'incarico non fosse confermato o rinnovato, conserverebbero l'originario inquadramento (non dirigenziale).

Inoltre, il giudice a quo avrebbe ricostruito erroneamente l'istituto in questione, ritenendolo un trattamento accessorio corrisposto in assenza del relativo incarico, mentre in realtà si tratterebbe di una componente fissa del trattamento economico che, in quanto tale, si conserverebbe anche a seguito della cessazione dell'incarico dirigenziale.

2.– Stante l'affinità della normativa censurata e la parziale coincidenza dei parametri di cui essa si assume lesiva, i giudizi devono essere riuniti ai fini di una definizione congiunta.

3.– Il problema pregiudiziale della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte Costituzionale), e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si inquadra in quello più ampio inerente all'ammissibilità di questioni sollevate in sedi diverse da quella giurisdizionale in senso stretto e dalla volontaria giurisdizione, quest'ultima già inquadrata da questa Corte nella funzione giurisdizionale «anche se manchi la lite o non vi sia contraddittorio tra le parti» (sentenza n. 129 del 1957).

Con più largo riferimento ad altre ipotesi di procedimenti pendenti dinanzi a una magistratura, diversi – come i giudizi in esame – da quelli di volontaria giurisdizione, è stato affermato che, per aversi un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, è sufficiente che ricorra «il requisito oggettivo dell'esercizio "di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge", da parte di organi "pur estranei alla organizzazione della giurisdizione ed istituzionalmente adibiti a compiti di diversa natura", che di quelle siano investiti anche in via eccezionale, e siano all'uopo "posti in posizione super partes"» (sentenza n. 226 del 1976).

Per quanto concerne la Corte dei conti, plurime pronunce di questa Corte ne hanno riconosciuto la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità nel corso del giudizio di parificazione (sentenze n. 196 del 2018, n. 181 del 2015, n. 213 del 2008, n. 121 del 1966 e n. 165 del 1963).

Coerentemente con la natura di tale specifica funzione, la legittimazione della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione è stata costantemente riconosciuta con riferimento ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria.

Nelle fattispecie in esame, peraltro, oltre all'art. 81 Cost., vengono invocati ulteriori parametri costituzionali, in relazione ai quali deve essere verificata l'ammissibilità.

4.– Prima di procedere all'esame della rilevanza delle questioni sollevate con le ordinanze in esame, occorre, tuttavia, individuare il petitum sostanziale delle predette, dal momento che non tutte le disposizioni censurate risultano eziologicamente collegate alla decisione di parificazione.

Il percorso argomentativo dei giudici a quibus evidenzia come, ai fini della parificazione, le disposizioni rilevanti siano quelle provinciali e regionali – sopravvenute dopo la precedente disapplicazione, da parte della medesima Corte dei conti, dei contratti collettivi nelle parti contemplanti le contestate erogazioni – che impongono di validare, ai fini della determinazione del risultato di amministrazione e del sindacato di legittimità della spesa, le partite che contengono le somme inerenti alla elargizione delle indennità prive del requisito sinallagmatico e ai conseguenti oneri di natura pensionistica.

Ed è proprio questo profilo eziologico della rilevanza che deve essere scrutinato.

In concreto, le norme che rivestono tale pregiudizialità sono le seguenti: a) art. 1, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017; b) art. 2 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017; c) art. 17, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017; d) art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018; e) art. 4, comma 1, terzo periodo e comma 3, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017.

Per quanto si dirà espressamente in prosieguo, analogo diretto collegamento non si riscontra per altre disposizioni impugnate.

Evidenti ragioni sistematiche inducono, pertanto, a circoscrivere il petitum a quella parte della legislazione in grado di condizionare direttamente la decisione delle sezioni riunite della Corte dei conti.

5.– Alla luce di quanto premesso, sono, invece, inammissibili le questioni sollevate nei confronti delle disposizioni della Provincia autonoma di Bolzano antecedenti alla stipula del primo contratto collettivo provinciale disciplinante il rapporto di lavoro dei dirigenti provinciali e quelle che non riguardano la copertura legislativa delle spese contestate.

Le disposizioni antecedenti sono quelle contenute nell'art. 28 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1992.

Tali disposizioni non erano vigenti al momento in cui il giudice contabile è stato chiamato ad assumere la decisione circa la parificazione delle contestate partite di spesa.

Infatti, l'art. 2, comma 1, lettera o), della legge n. 421 del 1992 – disposizione imperativa e inderogabile ascrivibile alla materia di competenza esclusiva statale «ordinamento civile» – stabilisce che la privatizzazione del pubblico impiego deve essere caratterizzata dalla «abrogazione delle disposizioni che prevedono automatismi che influenzano il trattamento economico fondamentale ed accessorio, e di quelle che prevedono trattamenti economici accessori, settoriali, comunque denominati, a favore di pubblici dipendenti sostituendole contemporaneamente con corrispondenti disposizioni di accordi contrattuali anche al fine di collegare direttamente tali trattamenti alla produttività individuale e a quella collettiva ancorché non generalizzata ma correlata all'apporto partecipativo». L'art. 69 del d.lgs. n. 165 del 2001 – norma di analogo tenore della precedente – prevede che le disposizioni antecedenti alla sottoscrizione dei contratti collettivi del quadriennio 1998-2001, cessano in ogni caso di produrre effetti dal momento della sottoscrizione stessa (in tal senso, sentenza n. 196 del 2018).

L'unica fonte normativa vigente – per espressa ammissione del rimettente – era il contratto collettivo provinciale, che è stato, però, disapplicato per contrasto con la disposizione imperativa contenuta nell'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale stabilisce che «[l]e amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese».

Da quanto evidenziato deriva inequivocabilmente l'inammissibilità delle questioni sollevate nei riguardi di disposizioni antecedenti all'ultimo contratto collettivo di comparto, poiché esse non spiegano alcun effetto giuridico nei confronti delle spese sottoposte a parificazione.

Esulano inoltre dall'odierno giudizio le questioni di legittimità costituzionale sollevate sulle disposizioni che trovano applicazione «a far data dal 1° giugno 2018» e, quindi, sull'art. 1, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, sull'art. 3 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 e sull'art. 4, comma 1, primo e secondo periodo della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017, oltre a quelle che evidentemente non riguardano le tematiche oggetto del giudizio (art. 1, comma 2, e art. 17 comma 1, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017).

Non riguardano direttamente la copertura legislativa delle spese contestate l'art. 47 della legge prov. Bolzano n. 6 del 2015, l'art. 14, comma 6, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2015, l'art. 7 della legge prov. Bolzano n. 21 del 2016, in quanto tutte prevedono lo scaglionamento nel tempo di una disciplina sulla trasformazione graduale delle indennità di funzione e di coordinamento in assegno personale pensionabile.

Risultano inammissibili, per inconferenza con i parametri invocati, le censure proposte nei confronti degli artt. 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018, dell'art. 4, commi 1, terzo periodo, e 3, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017, in riferimento agli artt. 3, 36, 97, 101, secondo comma, 103, 108 e 119, primo comma, Cost.

Risultano altresì inammissibili, per irrilevanza nel presente giudizio, le censure proposte nei confronti delle medesime disposizioni, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

6.– Superano, invece, il vaglio di ammissibilità le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti degli artt. 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018, dell'art. 4, commi 1, terzo periodo, e 3, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost.

Deve essere preliminarmente respinta l'eccezione della Provincia autonoma di Bolzano secondo cui la Corte dei conti non sarebbe legittimata a sollevare in sede di parificazione del rendiconto questioni di legittimità costituzionale in riferimento a parametri diversi e ulteriori rispetto agli artt. 81 e 119 Cost.

Dalle prospettazioni dei giudici a quibus precedentemente richiamate appare evidente l'incidenza della violazione delle regole di riparto della competenza legislativa, – nel caso di specie di quelle contenute nell'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost. – sulla lesione dei principi della sana gestione finanziaria presidiati dall'art. 81 Cost.

Non è neppure fondata l'eccezione secondo cui le norme soggette a scrutinio non sarebbero rilevanti, in quanto le contestate erogazioni discenderebbero dai vigenti contratti collettivi.

È precisato con chiarezza nelle ordinanze di rimessione che i richiamati contratti sono stati disapplicati in parte qua proprio per contrasto con le norme imperative dell'ordinamento civile. Pertanto, tali contratti non ostacolano il diniego di parificazione (già adottato nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano con riguardo ai tre precedenti esercizi), a differenza della preclusione ingenerata dalle norme successivamente intervenute.

A ben vedere, le fattispecie in esame risultano analoghe, quanto al carattere di interdipendenza degli artt. 81 e 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost., a quella recentemente decisa da questa Corte con la sentenza n. 196 del 2018.

Ricorrono, infatti, nei casi di specie, le stesse situazioni che hanno indotto a scrutinare favorevolmente l'ammissibilità della rimessione incidentale da parte della Corte dei conti, sezione di controllo della Regione Liguria, poiché il giudice contabile, ove avesse applicato tali norme, si sarebbe trovato nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa, conseguente all'adozione di un istituto retributivo illegittimo (in tal senso, sentenza n. 196 del 2018).

Peraltro, la prospettazione dei rimettenti pone chiaramente in luce come, nella materia dell'ordinamento civile e della previdenza sociale, l'intervento legislativo provinciale e quello regionale vengano a determinare una spesa non conforme ai criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata.

Correttamente il rimettente ha affermato che le norme della cui legittimità costituzionale dubita, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere l) e o), e 81 Cost., hanno dato vita alla spesa per indennità di dirigenza, corrisposte in assenza di prestazione lavorativa e assoggettate a contribuzione pensionabile, in contrasto con la legge statale (sentenza n. 196 del 2018).

Tenuto conto che compito della Corte dei conti, in sede di parificazione del rendiconto generale delle autonomie territoriali, è accertare il risultato di amministrazione, nonché eventuali illegittimità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti (art. 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «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), i rimettenti hanno esaurientemente spiegato l'effetto preclusivo che le disposizioni impugnate avrebbero sul controllo di legittimità delle partite di spesa contenenti le contestate indennità.

È utile ricordare come questa Corte, nel dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012 – nella parte che consentiva alla magistratura contabile di condizionare le modifiche alle norme finanziarie in contrasto con i principi dell'equilibrio di bilancio e di precludere i programmi di spesa privi di copertura e comunque della relativa sostenibilità finanziaria – abbia precisato che la Corte dei conti non può condizionare il contenuto degli atti legislativi regionali o privarli dei loro effetti, perché tale prerogativa è demandata al «sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale

La Corte dei conti, d'altro canto, è organo che – come, in generale, la giurisdizione e l'amministrazione – è sottoposto alla legge (statale e regionale); la previsione che una pronuncia delle sezioni regionali di controllo di detta Corte possa avere l'effetto di inibire l'efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea al nostro ordinamento costituzionale» (sentenza n. 39 del 2014).

La predetta pronuncia, salvando la parte del citato art. 1 riservata al controllo sugli equilibri del bilancio e sulla correttezza della spesa regionale e colpendolo solo in quella che eccedeva dalle attribuzioni costituzionali della magistratura contabile, corrobora l'argomento dei giudici rimettenti, secondo cui, ove sia la legge stessa a pregiudicare principi di rango costituzionale, l'unica via da percorrere per il giudice della parificazione rimane proprio il ricorso all'incidente di costituzionalità.

Il giudizio si presenta, pertanto, circoscritto dai parametri che attengono all'an della spesa, non al quomodo della stessa.

Si aggiunga che, come nella fattispecie di cui alla predetta sentenza n. 196 del 2018, le questioni in esame si collocano in una zona d'ombra della sindacabilità costituzionale, che ne determina indubbiamente analogia peculiarità.

A favore di tale conclusione concorrono due distinte ma complementari concause:

a) gli interessi erariali alla corretta spendita delle risorse pubbliche – salvo quanto si dirà appresso per il Governo – non hanno, di regola, uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto;

b) le disposizioni contestate non sono state impugnate nei termini dal Governo, unico soggetto abilitato a far valere direttamente l'invasione di materie di competenza legislativa statale, divenendo intangibili per effetto della decorrenza dei predetti termini e della decadenza conseguentemente maturata.

Deve, dunque, riconoscersi l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con le ordinanze indicate in epigrafe, sia con riguardo alla legittimazione dell'organo rimettente, sia con riguardo ai parametri evocati sia, infine, quanto alla rilevanza delle questioni sollevate in relazione alle finalità dei giudizi a quibus.

Significativa è in proposito la formulazione dell'art. 40, comma 3-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale prevede che siano proprio le sezioni regionali della Corte dei conti ad accertare la violazione dei vincoli di spesa del personale delle Regioni e degli enti locali ai fini del recupero delle somme erogate in eccedenza.

7.– Nel merito, le questioni sollevate nei confronti degli artt. 1, comma 3, 2, e 17, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 e dell'art. 4, commi 1, terzo periodo, e 3, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost., sono fondate.

Incidendo in due materie di competenza esclusiva statale, quali l'ordinamento civile e la previdenza sociale, la normativa censurata pone in essere una lesione diretta dei principi posti a tutela dell'equilibrio del bilancio e della copertura della spesa presidiati dall'art. 81 Cost.

Quanto al collegamento funzionale, nei presenti giudizi, degli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. è utile ricordare come, «secondo la costante 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 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni – compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia ‘ordinamento civile’ (ex multis, sentenze n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014)” (sentenza n. 175 del 2017)» (sentenza n. 196 del 2018).

Analogo rapporto si verifica con la materia della previdenza sociale, poiché le somme indebitamente erogate dagli enti territoriali resistenti costituiscono la base delle ulteriori disposizioni che ne statuiscono la pensionabilità e i relativi oneri a carico degli enti datori di lavoro.

Il collegamento funzionale tra i precetti invocati si verifica attraverso le disposizioni contenute nell'art. 1, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, il quale dispone contemporaneamente: la salvezza degli effetti giuridici e degli effetti economici già maturati al 1° giugno 2018 (effetti realizzati tramite la corresponsione dei contestati emolumenti malgrado la disapplicazione del contratto collettivo provinciale disposta dalla Corte dei conti in sede di parificazione dei tre esercizi precedenti); la trasformazione dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile; l'attribuzione di tale illegittimo beneficio mediante il sistema retributivo, già cancellato dall'ordinamento pensionistico al momento della emanazione della norma.

Equivalentemente sull'art. 81 Cost. realizza l'art. 2 della stessa legge, in quanto stabilisce dei termini in ordine all'applicazione del censurato meccanismo aventi effetto diretto sulle risultanze della parificazione regionale.

Così pure il secondo periodo del comma 1 e il comma 2 dell'art. 17 della medesima legge forniscono copertura normativa ai meccanismi della legge prov. n. 10 del 1992, privi di effetti giuridici fin dall'entrata in vigore del primo contratto collettivo conseguente alla privatizzazione dell'impiego pubblico ma incorporati per *relationem* dalle suddette disposizioni.

Ancora, l'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 47 della legge provinciale 19 maggio 2015, n. 6, dell'articolo 14, comma 6, della legge provinciale 25 settembre 2015, n. 11, dell'articolo 7, comma 1, della legge provinciale 18 ottobre 2016, n. 21, e degli articoli 1, comma 3, e 2, comma 1, della legge provinciale 6 luglio 2017, n. 9, in materia di indennità connesse con incarichi dirigenziali ed affini, nonché degli articoli 22 e 28 della legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10», offre copertura normativa alle erogazioni avvenute in forza dei meccanismi retributivi e previdenziali adottati dalla Provincia autonoma in violazione di norme imperative contenute nella legislazione esclusiva statale.

Per quel che concerne la legislazione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, la differente formulazione letterale delle disposizioni censurate non si discosta tuttavia dalla sostanza di quelle provinciali precedentemente esaminate. In particolare, il comma 3 dell'art. 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017 fa salvi gli effetti giuridici già prodotti e gli effetti

economici già maturati, sino al 1° gennaio 2018, a seguito dei meccanismi di trasformazione graduale della retribuzione di posizione e dell'indennità di direzione in assegno personale.

7.1.– Non può essere condiviso l'argomento della Provincia autonoma di Bolzano, secondo cui il fatto che il rendiconto presenti un saldo positivo sanerebbe l'assenza di legittimazione delle spese inerenti all'assegno pensionabile e ai collegati oneri previdenziali.

L'avanzo di amministrazione, infatti, non può essere inteso come una sorta di utile di esercizio, il cui impiego sarebbe nell'assoluta discrezionalità dell'amministrazione.

Anzi, l'avanzo di amministrazione "libero" delle autonomie territoriali è soggetto a un impiego tipizzato, in cui non rientrano dazioni retributive e previdenziali non contemplate dalla legge.

Neppure può essere accolta l'eccezione formulata da entrambe le autonomie territoriali, secondo cui le norme censurate appartenerebbero alla materia statutaria «ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto», dal momento che proprio l'assenza di impiego del personale beneficiario delle contestate dazioni esclude che queste ultime possano ricondursi alla materia organizzativa.

Nemmeno le peculiarità dell'organizzazione della dirigenza vigente nella Provincia autonoma di Bolzano e nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol sono rilevanti ai fini del presente giudizio, poiché non viene in rilievo la modalità organizzativa, bensì l'assenza di sinallagmaticità della retribuzione e il relativo assoggettamento a contribuzione previdenziale.

Infine, non può essere condiviso l'argomento secondo cui le somme erogate sarebbero trasformate, sulla base di una semplice disposizione normativa, da indennità dirigenziali prive del carattere corrispettivo della prestazione a elemento fisso e continuativo della retribuzione.

Detto argomento incorre in una contraddizione in termini, poiché tale trasformazione, per legge provinciale o regionale, costituisce, al contrario, una finzione giuridica intrinsecamente inconciliabile che, in quanto finalizzata ad aggirare un divieto di carattere generalizzato per tutti i dipendenti pubblici, è essa stessa costituzionalmente illegittima.

Per questo motivo, anche la previsione, contenuta in alcune delle leggi impugnate non coinvolte nella presente dichiarazione di incostituzionalità, di una trasformazione graduale delle indennità di dirigenza in assegno pensionabile, una volta cessato l'incarico, risulta egualmente inconciliabile con la regola generale inerente alla dirigenza pubblica.

Pur tuttavia, essa non è rilevante ai fini del giudizio di parificazione dell'esercizio 2017 e dei dinieghi di parificazione relativi ai rendiconti del triennio precedente della Provincia autonoma di Bolzano e, pertanto, si sottrae alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, ferma restando la preclusione all'assunzione di tale tipologia di spesa per gli esercizi successivi al 2017.

8.– In definitiva, le norme testé individuate nel complesso quadro normativo, in cui le inseriscono, con ambigui e reiterati rinvii per relationem, il legislatore regionale e quello provinciale, incidono, con tutta evidenza, sull'articolazione della spesa del bilancio consuntivo 2017, sul quantum della stessa, sulla determinazione del risultato di amministrazione e su profili retributivi espressamente esclusi dal legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva.

Per le considerazioni che precedono, le norme precedentemente esaminate devono essere dunque dichiarate costituzionalmente illegittime e le spese dalle stesse generate non possono essere inserite nei relativi rendiconti.

per questi motivi
i

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 febbraio 2018, n. 1 (Norme in materia di personale);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, terzo periodo e comma 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018);

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), dell'art. 47 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 maggio 2015, n. 6 (Ordinamento del personale della Provincia), dell'art. 14, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 settembre 2015, n. 11 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017), dell'art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 ottobre 2016, n. 21 (Modifiche di leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, enti locali, cultura, beni archeologici, ordinamento degli uffici, personale, ambiente, utilizzazione delle acque pubbliche, agricoltura, foreste, protezione civile, usi civici, mobilità, edilizia abitativa, dipendenze, sanità, sociale, lavoro, patrimonio, finanze, fisco, economia e turismo), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, 81, 97, 101, secondo comma, 103, 108 e 119, primo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, con l'ordinanza iscritta al n. 173 del registro ordinanze del 2018;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018, dell'art. 4, commi 1, terzo periodo, e 3, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, 97, 101, secondo comma, 103, 108, 117, primo comma, e 119, primo comma, Cost., con la medesima ordinanza iscritta al n. 173 del registro ordinanze del 2018.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2019.

Sentenza: 7 maggio 2019, n. 142

Materia: tutela dell'ambiente

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

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

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1 e 2 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»)

Esito: illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della l.r. Marche 22/2018; in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), illegittimità costituzionale dell'art. 3 l.r. Marche 22/2018

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato gli artt. 1 e 2 l. r. Marche 22/2018 - in materia di gestione integrata dei rifiuti, composta da tre articoli, che ha modificato la legislazione regionale di riferimento di cui alla l.r. Marche 12 ottobre 2009, n. 24 (Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati) - in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

In particolare, l'art. 1 della legge impugnata esplicita le finalità dell'intervento normativo regionale e prevede, che, nel rispetto degli strumenti programmatici, vengano definite le «strategie di gestione dei rifiuti escludendo la combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, quale strumento di gestione dei rifiuti o di recupero energetico».

Il successivo art. 2, comma 1, sostituisce poi il contenuto dell'art. 10, comma 2, della l.r. Marche 24/2009, stabilendo che «il PdA piano d'ambito è redatto, in conformità al Piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'art. 5, escludendo qualsiasi forma di combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, ad eccezione del metano».

Anche il comma 2 dell'art. 2 incide sul disposto dell'art. 10 della l.r. Marche 24/2009, integrandone il contenuto prevedendo che «Alla fine del comma 7 dell'articolo 10 della L.R. n. 24/2009 sono aggiunte le seguenti parole: “nonché il rispetto delle previsioni di cui al comma 2”».

Secondo il Presidente del Consiglio dei Ministri, le disposizioni di cui sopra invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. perché non consentono il trattamento termico come operazione di gestione dei rifiuti, entrando, dunque, in contrasto con molteplici parametri statali interposti, dettati a presidio dell'ambiente e dell'ecosistema.

In particolare, le norme regionali censurate, escludendo l'opzione del recupero energetico, sarebbero, in primo luogo, in contrasto con i criteri di priorità previsti dal primo comma dell'art. 179 del d.lgs. 152/2006 (Norme in materia ambientale), che definisce la gerarchia da seguire con riguardo alla gestione dei rifiuti.

Tali criteri antepongono allo smaltimento in discarica ogni altro tipo di recupero dei rifiuti, compreso anche quello di energia realizzato per il tramite del trattamento termico dei rifiuti.

Inoltre, le disposizioni regionali impugnate sarebbero in contrasto con l'art. 195, comma 1, lett. f), e p), nonché con l'art. 196, comma 1, lett. n) e o), del d.lgs.152/2006, con i quali il legislatore statale ha individuato con riferimento alla gestione dei rifiuti poteri e funzioni dei diversi livelli di governo.

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni regionali esorbiterebbero dalle competenze ascritte alle Regioni sulla base dei parametri interposti, introducendo un limite assoluto, consistente in un'aprioristica determinazione dell'inidoneità di tutte le aree della Regione a ospitare gli impianti con trattamento termico.

Infine, il ricorrente lamenta il contrasto con le previsioni di cui all'art. 35, comma 1, del decreto-legge 133/2014, contenente misure urgenti per l'apertura dei cantieri e la ripresa delle attività produttive, convertito con modificazioni nella legge 164/2014, con cui sono state introdotte «Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio. ».

Sotto questo profilo, ad avviso del ricorrente, le norme regionali censurate contrastano con il citato parametro statale che qualifica gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati in termini di “infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale” che “attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica”.

Del pari, le disposizioni regionali impugnate sarebbero in conflitto con le previsioni del d.P.C.m. 10 agosto 2016 (Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati), reso in attuazione del citato art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, definendo, tra le altre cose, il fabbisogno degli impianti di incenerimento da realizzare su scala nazionale con «finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale».

Nel merito la Corte ritiene le censure fondate, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali fatte oggetto di impugnazione.

La Corte rileva in sintesi che con le norme contenute nella l.r. 22/2018 la Regione Marche, in termini sia programmatici (art. 1), sia di anteposta definizione del futuro contenuto dei piani d'ambito (art. 2), ha escluso, all'interno del relativo perimetro territoriale, ogni ipotesi di gestione dei rifiuti mediante combustione, comprese quelle che garantiscono un recupero d'energia valorizzando il calore sprigionato dal relativo trattamento termico.

Viene fatta salva, unicamente, l'ipotesi della produzione di metano, ottenuto da processi di termovalorizzazione, cui fa espresso riferimento l'ultima parte del primo comma dell'art. 2, senza che ciò, tuttavia, incida sulla radicalità della scelta ostantiva adottata con le disposizioni in esame. Si tratta, all'evidenza, di disposizioni destinate ad incidere sulle politiche da perseguire e sugli strumenti da utilizzare in concreto in tema di gestione dei rifiuti.

Non è in discussione, quindi, la riconducibilità alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., secondo il costante orientamento di questa Corte (ex plurimis, da ultimo, sent. n. 150 e n. 151 del 2018; n. 244 del 2016).

A fronte di una tale evidenza, la Regione resistente ha contestato la fondatezza delle questioni, sottolineando la valenza meramente programmatica delle norme censurate, in quanto tali inidonee a recare un vulnus.

Inoltre, la difesa della resistente ha escluso la violazione dell'art. 179 del d.lgs. n. 152 del 2016: le disposizioni impugnate, tra le diverse possibilità di recupero energetico realizzate per il tramite del trattamento termico dei rifiuti, escludono solo quelle legate alla combustione, facendo

salve altre ipotesi, quali la pirolisi e la gassificazione, espressamente prese in considerazione dall'art. 237-ter del citato decreto.

Le norme censurate, dunque, non sarebbero tali da mettere in discussione l'ordine di priorità imposto dalla norma statale, evocata quale parametro interposto.

Né, del resto, vi sarebbe violazione dell'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 e delle disposizioni contenute nel d.P.C.m. 10 agosto 2016: tali previsioni, infatti, farebbero generico riferimento alla realizzazione di impianti di incenerimento, così come definiti dall'art. 237-ter del d.lgs. n. 152 del 2006, tra i quali vanno considerati anche quelli di pirolisi e gassificazione, la cui collocazione nel territorio marchigiano non sarebbe, dunque, preclusa dalle norme censurate.

La difesa della resistente, inoltre, ha anche evidenziato che le disposizioni censurate non sarebbero in conflitto con le previsioni dettate dagli artt. 195, comma 1, lettere f) e p), nonché 196, comma 1, lett. n) e o), del d.lgs. n. 152 del 2006; piuttosto, dette norme sarebbero espressione della competenza ascrivita dall'art. 196 del medesimo decreto, che alla lett. b) del comma 1 assegna alle Regioni il compito di procedere alla regolamentazione dell'attività di gestione dei rifiuti.

Ad avviso della Corte assume, dunque in tal senso, un rilievo assorbente l'affermato contrasto delle disposizioni censurate con gli artt. 195, comma 1, lett. f) e p), nonché 196, comma 1, lett. n) e o), del d.lgs. n. 152 del 2006; disposizioni, queste, attraverso le quali il legislatore statale, nel regolare la materia della gestione dei rifiuti, ha individuato poteri e funzioni dei diversi livelli di governo.

Sotto questo profilo, tra le competenze che lo Stato si è riservato, in linea con le più generali funzioni di indirizzo e coordinamento (art. 195, comma 1, lett. a), con la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti (art. 195, comma 1, lett. b), e con l'individuazione di obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti (art. 195, comma 1, lett. l), assume un rilievo centrale quella afferente l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento ritenuti di preminente interesse nazionale, da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese procedendo secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale (art. 195, comma 1, lett. f).

Con riguardo agli impianti di incenerimento, tale scelta è stata adottata dallo Stato per il tramite dell'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014; disposizione già ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lett. s), perchè diretta a perseguire un livello uniforme di tutela ambientale sull'intero territorio nazionale (sent. n. 154 e n. 244 del 2016).

In particolare, l'art. 35, comma 1, nel demandare ad un successivo d.P.C.m., tra gli altri compiti, anche quello di individuare i nuovi impianti di incenerimento da realizzare sull'intero territorio nazionale in ragione del fabbisogno all'uopo riscontrato, ha precisato che i detti impianti «costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica».

Al disposto dell'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, è stata data attuazione con il d.P.C.m. 10 agosto 2016, con cui si è provveduto alla determinazione degli impianti da realizzare o da potenziare, distinguendo il territorio nazionale in cinque diverse macroaree, per poi individuare le Regioni, ricomprese in ciascuna macro-area, presso le quali allocare i suddetti impianti.

In particolare, con riguardo al territorio della Regione Marche, nell'allegato III al d.P.C.m., è stata prevista la realizzazione di un nuovo impianto di incenerimento, da collocarsi in quanto di nuova realizzazione tra quelli definiti di «coincenerimento» dall'art. 237-ter, lett. c) del d.lgs. n. 152 del 2006, perché necessariamente connotato dalla funzione di recupero energetico, come imposto dalla lettura combinata dei commi 1 e 4 dell'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014.

Pare dunque evidente che le disposizioni regionali impugnate, escludendo aprioristicamente la collocazione, sul relativo territorio, di impianti così qualificati dal legislatore statale, invadano la competenza legislativa dello stesso, ostacolando la realizzazione delle finalità di riequilibrio tra le

aree del territorio nazionale poste a fondamento, in parte qua, del riparto di competenze previsto, nella materia afferente la gestione dei rifiuti, di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 (sent. n. 285 del 2013).

Nè ad avviso della Corte può condividersi l'interpretazione, suggerita dalla resistente, secondo cui le disposizioni regionali impugnate non sarebbero integralmente ostative alla realizzazione, nel territorio della Regione Marche, di qualsivoglia trattamento termico, perché escluderebbero unicamente impianti nei quali si dà luogo a processi di combustione diretta dei rifiuti.

Secondo questa lettura, la disciplina regionale finirebbe, dunque, per consentire la realizzazione di impianti di pirolisi e gassificazione, questi ultimi espressamente considerati dall'art. 237-ter, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 152 del 2006, così da risultare puntualmente rispettosa delle scelte statali da ultimo adottate con l'art. 35, comma 1, del decreto-legge n. 133 del 2014 e con il d.P.C.m. 10 agosto 2016. Sotto questo profilo, il tenore delle disposizioni impugnate, considerato dal punto di vista del dato letterale e visto anche in una più ampia ottica di sistema, non autorizza una siffatta lettura interpretativa.

A tal proposito la Corte premette che nel definire gli impianti di incenerimento (art. 273-ter, lett. b) e di coincenerimento (art. 273-ter, lett. c), tra loro differenziati in ragione della relativa funzione (solo nei secondi, per quanto già precisato, il recupero energetico o di materiali rappresenta la funzione principale), il d.lgs. n. 152 del 2006 prende in considerazione sia le ipotesi di trattamento termico connotate dalla «ossidazione» dei rifiuti, tra le quali rientra la combustione diretta (reazione chimica tra un comburente, in genere l'ossigeno, e un combustibile, qui i rifiuti), sia quelle caratterizzate dall'assenza completa (pirolisi) o parziale (gassificazione e processo al plasma) di ossidazione.

In considerazione di ciò, la Corte rileva che le disposizioni impugnate fanno un letterale ed esclusivo riferimento ai fenomeni di combustione dei rifiuti (con l'eccezione della combustione finalizzata alla produzione del metano).

Se il fine perseguito fosse stato quello di escludere i soli processi termici di combustione diretta, facendo salvi quelli di pirolisi e gassificazione (per riferirsi a quelli evocati dalla difesa), il legislatore regionale avrebbe dovuto indicare espressamente quelli che, di contro, intendeva legittimare nel suo territorio, evitando, così, ambiguità semantiche foriere di potenziali distonie interpretative, suscettibili di portare all'illegittimità costituzionale della relativa disciplina alla luce della peculiarità della materia in gioco, estranea alla sua competenza (sent. n. 107 del 2017).

In linea con il contenuto della legislazione statale di riferimento e in assenza di una espressa indicazione dei trattamenti ritenuti realizzabili nel perimetro territoriale regionale, per addivenire alla soluzione interpretativa suggerita dalla difesa della resistente, sarebbe stato necessario il riferimento espresso ai sistemi di ossidazione dei rifiuti, assente o diversamente presente nelle tecniche diverse dalla combustione diretta.

Non è peraltro superfluo precisare che una siffatta scelta normativa, quale quella che evoca la difesa della resistente, compatibile o meno con il tenore delle disposizioni censurate, lascerebbe comunque inalterato il giudizio già reso sulla riscontrata violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. perché comunque estranea alle competenze legislative spettanti alle Regioni in materia di gestione dei rifiuti.

Rilevano a tal fine le indicazioni ricavabili dall'art. 195, comma 1, lett. p), e dall'art. 196, comma 1, lett. n) e o) del d.lgs. n. 152 del 2006. Tali disposizioni, infatti, attribuiscono allo Stato «l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti» (art. 195, comma 1, lett. p); nel rispetto di tali criteri generali, la Regione definisce poi i «criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti» (art. 196, comma 1, lett. n); inoltre, la Regione determina i «criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento» (art. 196, comma 1, lett. o), dovendo rispettare «i principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'articolo 195», sulla base di quanto indicato nella parte iniziale dello stesso art. 196, comma 1 (sent. n. 285 del 2013).

In linea con tale quadro normativo, alle Regioni è consentito individuare eventuali criteri di localizzazione sempre che ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa (cfr. sent.n. 154 del 2016).

Ed il giudizio non muta laddove il perimetro del divieto imposto aprioristicamente dalla legge regionale dovesse riguardare solo alcune tipologie di impianti di trattamento termico dei rifiuti.

Anche una tale previsione, infatti, sottende una scelta di principio destinata a ricadere nell'ambito delle politiche da perseguire per affrontare il tema della gestione dei rifiuti. In quanto tale, sarebbe unicamente riservata allo Stato, che deve garantire livelli uniformi di tutela sull'intero territorio nazionale.

Per altro verso, va rimarcato che, con l'art. 2 della legge regionale in esame, la resistente ha predeterminato in via normativa non solo il contenuto di potenziali valutazioni programmatiche, correlate alle relative situazioni territoriali, ma anche di successive scelte strategiche attuative, tipicamente proprie dei piani regionali ex art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 e dei piani d'ambito previsti dall'art. 203, comma 3, dello stesso decreto.

Si è dunque anticipato, in forma di legge, il contenuto oggettivo di interventi regionali che la legge statale correla ad atti di pianificazione aventi la forma dell'atto amministrativo, sul presupposto che solo in tal modo è possibile assicurare «le “garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici”» (da ultimo, sent. n. 28/2019 proprio con riferimento alle scelte inerenti gli atti di pianificazione previsti nella gestione integrata dei rifiuti).

L'intervento regionale – consentito dalla legge statale in nome della competenza legislativa esclusiva dettata in materia ambientale – realizzato senza l'osservanza del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione statale, finisce, dunque, per implementare le ragioni di fondatezza della censura prospettata dalla ricorrente.

Co conseguente illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della l.r. Marche 22/2018, così da assorbire e rendere superflua la disamina delle ulteriori censure prospettate nel ricorso.

La Corte estende poi la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Marche n. 22 del 2018, in via consequenziale, all'art. 3 della stessa legge regionale, privo di un autonomo significato normativo.

Rifiuti - Definizione delle strategie di gestione - Esclusione della combustione del combustibile solido secondario, dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi. - 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»), artt. 1, 2 e 3. - (T-190142) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.25 del 19-6-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 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»), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 3-7 settembre 2018, depositato in cancelleria l'11 settembre 2018, iscritto al n. 59 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 Marche;

udito nella udienza pubblica del 7 maggio 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato l'11 settembre 2018 (reg. ric. n. 59 del 2018), il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato gli artt. 1 e 2 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»), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2.– Giova premettere, in linea con le indicazioni contenute nel ricorso, che la legge reg. Marche n. 22 del 2018, complessivamente composta da tre articoli, ha ad oggetto disposizioni «in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati», destinate ad integrare e modificare la disciplina regionale di riferimento, contenuta nella legge della Regione Marche 12 ottobre 2009, n. 24 (Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati).

2.1.– L'art. 1 della legge impugnata esplicita le finalità dell'intervento normativo regionale posto allo scrutinio di questa Corte.

Prevede, in particolare, che, nel rispetto degli strumenti programmatici, vengano definite le «strategie di gestione dei rifiuti escludendo la combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, quale strumento di gestione dei rifiuti o di recupero energetico».

2.2.– Il successivo art. 2, comma 1, in linea con le descritte indicazioni di principio, sostituisce il contenuto dell'art. 10, comma 2, della legge reg. Marche n. 24 del 2009, stabilendo che «il PdA [piano d'ambito] è redatto, in conformità al Piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'art. 5, escludendo qualsiasi forma di combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, ad eccezione del metano».

2.3.– Anche il comma 2 del citato art. 2 incide sul disposto dell'art. 10 della legge reg. Marche n. 24 del 2009. Più precisamente, ne integra il contenuto in conseguenza delle già evidenziate modifiche apportate al comma 2, prevedendo che «[A]lla fine del comma 7 dell'articolo 10 della L.R. n. 24/2009 sono aggiunte le seguenti parole: “nonché il rispetto delle previsioni di cui al comma 2”».

3.– Ad avviso del ricorrente, le disposizioni contenute nell'art. 1 e nel comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Marche n. 22 del 2018 invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. perché non consentono il trattamento termico come operazione di gestione dei rifiuti, entrando, dunque, in contrasto con molteplici parametri statali interposti, dettati a presidio dell'ambiente e dell'ecosistema.

3.1.– Le norme regionali censurate, nell'escludere l'opzione del recupero energetico, sarebbero, in primo luogo, in contrasto con i criteri di priorità previsti dal primo comma dell'art. 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), attraverso i quali – in attuazione di quanto disposto dall'art. 4 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti, che abroga alcune direttive previgenti – viene definita la gerarchia da seguire, con riguardo alla gestione dei rifiuti, nella individuazione della migliore opzione ambientale (comma 2 del citato art. 179).

Criteri, questi, che antepongono allo smaltimento in discarica ogni altro tipo di recupero dei rifiuti, compreso anche quello di energia realizzato per il tramite del trattamento termico dei rifiuti.

3.2.– Le disposizioni regionali impugnate, ancora, sarebbero altresì in contrasto con l'art. 195, comma 1, lettere f), e p), nonché con l'art. 196, comma 1, lettere n) e o), del citato d.lgs. n. 152 del 2006. Norme, queste, attraverso le quali il legislatore statale, nel regolare la materia della gestione dei rifiuti, ha individuato poteri e funzioni dei diversi livelli di governo da esercitare «in conformità alle disposizioni di cui alla parte quarta» dello stesso decreto (così l'art. 177, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Secondo il ricorrente, le disposizioni regionali impugnate esondano dalle competenze ascritte alle Regioni sulla base dei citati parametri interposti e introducono, piuttosto, un limite assoluto, che si traduce in un'aprioristica determinazione dell'inidoneità di tutte le aree della Regione a ospitare i predetti impianti.

3.3.– Le disposizioni regionali impugnate sarebbero, infine, in contrasto con le previsioni contenute nell'art. 35, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito con modificazioni nella legge 11 novembre 2014, n. 164, attraverso le quali, come recita la rubrica dell'articolo in questione, sono state introdotte tra le altre «Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio.».

Ad avviso del ricorrente, le norme regionali censurate contrastano con il citato parametro statale nella parte in cui qualifica gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati in termini di «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale», che «attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica».

Del pari, le disposizioni regionali impugnate sarebbero in conflitto con le previsioni del d.P.C.m. 10 agosto 2016 (Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati), reso in attuazione del citato art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, definendo, tra le altre cose, il fabbisogno degli impianti di incenerimento da realizzare su scala nazionale con «finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale».

4.– Ciò premesso, occorre, in primo luogo, definire l'oggetto del giudizio proposto dal ricorrente.

Le conclusioni del ricorso sono riferite agli artt. 1 e 2 della legge reg. Marche n. 22 del 2018. In relazione a tale ultimo articolo, tuttavia, le censure risultano prospettate esclusivamente in riferimento al comma 1, mentre nel ricorso nulla si argomenta quanto al comma 2 del medesimo articolo.

Tale ultima disposizione, tuttavia, come già evidenziato, svolge un pedissequo richiamo al contenuto del comma 1 del medesimo articolo, oggetto immediato delle censure prospettate.

Nei confronti della stessa, dunque, possono implicitamente ritenersi estese, a caduta, le argomentazioni spese nei confronti del comma 1, in linea con il contenuto delle conclusioni espone nel ricorso.

5.– Nel merito, le censure esposte dal ricorrente a sostegno delle questioni prospettate con il ricorso in esame sono fondate e portano alla declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali fatte oggetto di impugnazione.

6.– Con le norme contenute nella legge regionale n. 22 del 2018, la Regione Marche, in termini sia programmatici (art. 1), sia di anteposta definizione del futuro contenuto dei piani d’ambito (art. 2), ha escluso, all’interno del relativo perimetro territoriale, ogni ipotesi di gestione dei rifiuti mediante combustione, comprese quelle che garantiscono un recupero d’energia valorizzando il calore sprigionato dal relativo trattamento termico.

Viene fatta salva, unicamente, l’ipotesi della produzione di metano, ottenuto da processi di termovalorizzazione, cui fa espresso riferimento l’ultima parte del citato primo comma dell’art. 2, senza che ciò, tuttavia, incida sulla radicalità della scelta ostativa adottata con le disposizioni in esame.

Si tratta, all’evidenza, di disposizioni destinate ad incidere sulle politiche da perseguire e sugli strumenti da utilizzare in concreto in tema di gestione dei rifiuti.

Non è in discussione, quindi, la riconducibilità alla materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», riservata allo Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., secondo il costante orientamento di questa Corte (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 150 e n. 151 del 2018; n. 244 del 2016).

7.– A fronte di una tale evidenza, la Regione resistente ha contestato la fondatezza delle questioni sottolineando, in prima battuta, la valenza meramente programmatica delle norme censurate, in quanto tali inidonee a concretare le ragioni di vulnus prospettate dal ricorrente.

Ancora, la difesa della resistente ha escluso l’addotta violazione dell’art. 179 del d.lgs. n. 152 del 2016.

A suo avviso, le disposizioni impugnate, tra le diverse possibilità di recupero energetico realizzate per il tramite del trattamento termico dei rifiuti, escludono solo quelle legate alla combustione, facendo salve altre ipotesi, quali la pirolisi e la gassificazione, espressamente prese in considerazione dall’art. 237-ter del citato decreto.

Le norme censurate, dunque, non sarebbero tali da mettere in discussione l’ordine di priorità imposto dalla norma statale, evocata quale parametro interposto.

Né, del resto, vi sarebbe violazione dell’art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 e delle disposizioni contenute nel d.P.C.m. 10 agosto 2016, reso in attuazione del primo: siffatte previsioni, ad avviso della Regione, farebbero generico riferimento alla realizzazione di impianti di incenerimento, così come definiti dall’art. 237-ter del d.lgs. n. 152 del 2006, tra i quali, per quanto già rimarcato, vanno considerati anche quelli di pirolisi e gassificazione, la cui collocazione nel territorio marchigiano non sarebbe, dunque, preclusa dalle norme censurate.

La difesa della resistente, inoltre, ha anche evidenziato che le disposizioni censurate non sarebbero in conflitto con le previsioni dettate dagli artt. 195, comma 1, lettere f) e p), nonché 196, comma 1, lettere n) e o), del d.lgs. n. 152 del 2006; piuttosto, dette norme sarebbero espressione della competenza ascritta dall’art. 196 del medesimo decreto, che alla lettera b) del comma 1 assegna alle Regioni il compito di procedere alla regolamentazione dell’attività di gestione dei rifiuti.

8.– Assume, in tal senso, un rilievo assorbente l’affermato contrasto delle disposizioni censurate con gli artt. 195, comma 1, lettere f) e p), nonché 196, comma 1, lettere n) e o), del d.lgs. n. 152 del 2006; disposizioni, queste, attraverso le quali il legislatore statale, nel regolare la materia della gestione dei rifiuti, ha individuato poteri e funzioni dei diversi livelli di governo, ripartiti tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, da esercitare in conformità alle disposizioni contenute nel Titolo I, Parte IV dello stesso decreto.

8.1.– In questa ottica, tra le competenze che lo Stato si è riservato, in linea con le più generali funzioni di indirizzo e coordinamento (art. 195, comma 1, lettera a), con la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti (art. 195, comma 1, lettera b), e con l'individuazione di obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti (art. 195, comma 1, lettera l), assume un rilievo centrale, per ciò che qui rileva, quella afferente l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento ritenuti di preminente interesse nazionale, da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese procedendo secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale (art. 195, comma 1, lettera f).

8.2.– Con riguardo agli impianti di incenerimento, una siffatta scelta è stata adottata dallo Stato per il tramite dell'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014; disposizione – anche questa evocata dal ricorrente a sostegno della addotta illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate – che questa Corte ha già avuto modo di scrutinare, confermandone la riconducibilità alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera s), perchè diretta a perseguire un livello uniforme di tutela ambientale sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 154 e n. 244 del 2016).

8.2.1.– In particolare, l'evocato art. 35, comma 1, nel demandare ad un successivo d.P.C.m., tra gli altri compiti, anche quello di individuare i nuovi impianti di incenerimento da realizzare sull'intero territorio nazionale in ragione del fabbisogno all'uopo riscontrato, ha precisato che i detti impianti «costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica».

8.2.2.– Al disposto dell'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, è stata data attuazione con il d.P.C.m. 10 agosto 2016, pure questo evocato dal ricorrente a supporto delle censure prospettate nel ricorso.

Tramite tale decreto ministeriale, per quel che qui immediatamente interessa, si è provveduto alla determinazione degli impianti da realizzare o da potenziare (allegato III del decreto ministeriale, in combinato disposto con l'art. 5 dello stesso decreto), distinguendo il territorio nazionale in cinque diverse macroaree (Nord, Centro, Sud, Sardegna, Sicilia), per poi individuare (tabella C allegata al decreto) le Regioni, ricomprese in ciascuna macro-area, presso le quali allocare i suddetti impianti (tenendo conto dei criteri descritti nel richiamato allegato III).

8.2.3.– In particolare, con riguardo al territorio della Regione Marche, all'interno dell'Allegato III al d.P.C.m. citato, è stata prevista la realizzazione di un nuovo impianto di incenerimento «con capacità pari a 190.000 tonnellate/anno di rifiuti urbani e assimilati»; impianto, questo, che in quanto di nuova realizzazione, non potrà che rientrare tra quelli definiti di «coincenerimento» dall'art. 237-ter, lettera c) del d.lgs. n. 152 del 2006, perché necessariamente connotato dalla funzione di recupero energetico, come imposto dalla lettura combinata dei commi 1 e 4 dell'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014.

8.3.– Pare dunque evidente che le disposizioni regionali impugnate, escludendo aprioristicamente la collocazione, sul relativo territorio, di impianti così qualificati dal legislatore statale, invadano la competenza legislativa esclusiva ascritta a quest'ultimo, ostacolando la realizzazione delle finalità di riequilibrio tra le aree del territorio nazionale poste a fondamento, in parte qua, del riparto di competenze previsto, nella materia afferente la gestione dei rifiuti, di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 (sentenza n. 285 del 2013).

9.– Nè può condividersi l'interpretazione, suggerita dalla difesa della resistente, in forza della quale le disposizioni regionali impugnate non sarebbero integralmente ostative alla realizzazione, nel

territorio della Regione Marche, di qualsivoglia trattamento termico, perché escluderebbero unicamente impianti nei quali si dà luogo a processi di combustione diretta dei rifiuti.

Secondo questa lettura, la disciplina regionale finirebbe, dunque, per consentire la realizzazione di impianti di pirolisi e gassificazione, questi ultimi espressamente considerati dall'art. 237-ter, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 152 del 2006, così da risultare puntualmente rispettosa delle scelte statali da ultimo adottate con l'art. 35, comma 1, del decreto-legge n. 133 del 2014 e con il d.P.C.m. 10 agosto 2016.

9.1.– Il tenore delle disposizioni sottoposte allo scrutinio di questa Corte, considerato dal punto di vista del dato letterale e visto anche in una più ampia ottica di sistema, non autorizza una siffatta lettura interpretativa.

9.2.– Giova premettere che nel definire gli impianti di incenerimento (art. 273-ter, lettera b) e di co-incenerimento (art. 273-ter, lettera c), tra loro differenziati in ragione della relativa funzione (solo nei secondi, per quanto già precisato, il recupero energetico o di materiali rappresenta la funzione principale), il d.lgs. n. 152 del 2006 prende in considerazione sia le ipotesi di trattamento termico connotate dalla «ossidazione» dei rifiuti, tra le quali va annoverata la combustione diretta (reazione chimica tra un comburente, in genere l'ossigeno, e un combustibile, qui i rifiuti), sia quelle caratterizzate dall'assenza completa (pirolisi) o parziale (gassificazione e processo al plasma) di ossidazione.

9.3.– Ciò precisato, le disposizioni impugnate fanno un letterale ed esclusivo riferimento ai fenomeni di combustione dei rifiuti (con l'eccezione della combustione finalizzata alla produzione del metano).

Se il fine perseguito fosse stato quello di escludere i soli processi termici di combustione diretta, facendo salvi quelli di pirolisi e gassificazione (per riferirsi a quelli evocati dalla difesa), il legislatore regionale avrebbe dovuto indicare espressamente quelli che, di contro, intendeva legittimare nel suo territorio, evitando, così, ambiguità semantiche foriere di potenziali distonie interpretative, suscettibili di portare all'illegittimità costituzionale della relativa disciplina alla luce della peculiarità della materia in gioco, estranea alla sua competenza (sentenza n. 107 del 2017).

In linea con il contenuto della legislazione statale di riferimento e in assenza di una espressa indicazione dei trattamenti ritenuti realizzabili nel perimetro territoriale regionale, per addivenire alla soluzione interpretativa suggerita dalla difesa della resistente, sarebbe stato necessario il riferimento espresso ai sistemi di ossidazione dei rifiuti, assente o diversamente presente nelle tecniche diverse dalla combustione diretta.

10.– Non è peraltro superfluo precisare che una siffatta scelta normativa, quale quella che evoca la difesa della resistente, compatibile o meno con il tenore delle disposizioni censurate, lascerebbe comunque inalterato il giudizio già reso sulla riscontrata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. perché comunque estranea alle competenze legislative spettanti alle Regioni in materia di gestione dei rifiuti.

10.1.– Rilevano a tal fine le indicazioni ricavabili dall'art. 195, comma 1, lettera p), e dall'art. 196, comma 1, lettere n) e o) del d.lgs. n. 152 del 2006.

Secondo quanto già sottolineato da questa Corte, le suddette disposizioni attribuiscono allo Stato «l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti» (art. 195, comma 1, lettera p); nel rispetto di tali criteri generali, la Regione definisce i «criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti» (art. 196, comma 1, lettera n); inoltre, la Regione determina i «criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento» (art. 196, comma 1, lettera o), dovendo rispettare «i principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui

all'articolo 195», sulla base di quanto indicato nella parte iniziale dello stesso art. 196, comma 1 (sentenza n. 285 del 2013).

In linea con tale quadro normativo, alle Regioni è consentito individuare eventuali criteri di localizzazione sempre che ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa (oltre alla già citata sentenza n. 285 del 2013, anche la sentenza n. 154 del 2016).

10.2.– Ed il giudizio non muta laddove il perimetro del divieto imposto aprioristicamente dalla legge regionale dovesse riguardare solo alcune tipologie di impianti di trattamento termico dei rifiuti.

Anche una tale previsione, infatti, sottende una scelta di principio destinata a ricadere nell'ambito delle politiche da perseguire per affrontare il tema della gestione dei rifiuti. In quanto tale, sarebbe unicamente riservata allo Stato, tenuto a garantire livelli uniformi di tutela sull'intero territorio nazionale.

10.3.– Per altro verso, va rimarcato che, con l'art. 2 della legge regionale in esame, la Regione resistente ha predeterminato in via normativa non solo il contenuto di potenziali valutazioni programmatiche, correlate alle relative situazioni territoriali, ma anche di successive scelte strategiche attuative, tipicamente proprie dei piani regionali ex art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 e dei piani d'ambito previsti dall'art. 203, comma 3, del medesimo decreto.

Si è dunque anticipato, in forma di legge, il contenuto oggettivo di interventi regionali che la legge statale correla ad atti di pianificazione aventi la forma dell'atto amministrativo, sul presupposto che solo in tal modo è possibile assicurare «le “garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici”» (in termini, da ultimo, sentenza n. 28 del 2019 proprio con riferimento alle scelte inerenti gli atti di pianificazione previsti nella gestione integrata dei rifiuti).

L'intervento regionale – consentito dalla legge statale in nome della competenza legislativa esclusiva dettata in materia ambientale – realizzato senza l'osservanza del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione statale, finisce, dunque, per implementare le ragioni di fondatezza della censura prospettata dalla ricorrente.

11.– Le superiori considerazioni portano dunque all'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Marche n. 22 del 2018, così da assorbire e rendere superflua la disamina delle ulteriori censure prospettate nel ricorso.

12.– La dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Marche n. 22 del 2018, va inoltre estesa, in via consequenziale, all'art. 3 della stessa legge regionale, privo di un autonomo significato normativo.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 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»).

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 reg. Marche n. 22 del 2018.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2019.

Sentenza: 21 maggio 2019 n. 143

Materia: tutela del credito e aziende di credito a carattere regionale

Parametri invocati: artt. 3, secondo comma, 41, 24, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, 3)

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Consiglio di Stato, sezione quinta

Oggetto: art. 3, commi 10-bis e 10 ter, della l.r. Valle d'Aosta 2/2010 (Proroga, per l'anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10-bis, della l.r. Valle d'Aosta 2/2010;
- 2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10-ter, della medesima legge e dell'art. 25, comma 3, della l.r. Valle d'Aosta 19/2015.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Nel corso di un giudizio amministrativo proposto da AscomFidi Nord-Ovest società cooperativa (già Confidi Commercio turismo e servizi Valle d'Aosta società cooperativa) per ottenere l'annullamento dei provvedimenti con i quali la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, a seguito della fusione intervenuta fra la ricorrente ed altro consorzio di garanzia operante al di fuori del territorio regionale, le aveva ingiunto la restituzione del contributo erogato per la costituzione del fondo rischi per l'accesso al credito agevolato a favore delle piccole e medie imprese (PMI) con sede nella stessa Regione, il Consiglio di Stato, sezione quinta – adito in sede di appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta che aveva respinto il ricorso della AscomFidi – ha sollevato questioni incidentali di legittimità costituzionale dei commi 10-bis e 10-ter dell'art. 3 della legge in oggetto, come introdotti, rispettivamente (il comma 10-bis) dall'art. 25, comma 1, e (il comma 10-ter) dall'art. 25, comma 2, della l.r. 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» – oltre che del comma 3 dello stesso art. 25 della l.r. 19/2015 per contrasto con i parametri costituzionali sopra riportati.

Il comma 10-bis dell'art. 3 della l.r. Valle d'Aosta 2/2010 dispone che «[a]l fine di garantire l'effettiva destinazione delle risorse erogate dalla Regione ai Consorzi garanzia fidi della Valle d'Aosta, ai sensi dell'articolo 2, commi 7 e 8, della legge della Regione Valle d'Aosta 23 gennaio 2009, n. 1, recante «Misure regionali straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese», al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese operanti nel territorio regionale, i fondi rischi presso di essi costituiti sono restituiti alla Regione, oltre che nei casi [di liquidazione di cui al comma 10, anche nei casi di operazioni di fusione tra i predetti Consorzi garanzia fidi con Confidi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale, nei limiti e secondo le modalità di cui al comma 10-ter; in ogni caso, a decorrere dalla data di

deliberazione della fusione, i predetti fondi rischi non possono essere utilizzati per la concessione di nuove garanzie»;

Il comma 10-ter dello stesso art. 3 della medesima legge sancisce che «a partire dall'esercizio finanziario 2015 e, successivamente, al termine di ciascun esercizio finanziario, le somme presenti sui fondi rischi e non utilizzate per le finalità di cui all'articolo 2, commi 7 e 8, della l.r. 1/2009, come certificate dal collegio sindacale, comprensive degli interessi maturati o di qualsivoglia altra utilità o ricavo connessi, devono essere restituite alla Regione entro tre mesi dalla chiusura del relativo esercizio, per essere da essa destinate al sostegno delle piccole e medie imprese operanti nel territorio regionale»;

Il comma 3 dell'art. 25 della l.r. Valle d'Aosta 19/2015, stabilisce che «le disposizioni di cui all'articolo 3, commi 10-bis e 10-ter della L.R. n. 2/2010, come introdotti dai commi 1 e 2 del presente articolo, si applicano alle operazioni di fusione deliberate a far data 1° gennaio 2015».

Secondo il giudice rimettente tale normativa violerebbe:

– l'art. 3, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui – equiparando ingiustificatamente, ai fini della restituzione del fondo rischi alimentato da contributi regionali, le due situazioni della liquidazione del consorzio di garanzia collettiva e della sua fusione con altri soggetti operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale (della Valle d'Aosta) – determinerebbe un'irragionevole esclusione dall'erogazione di detti contributi in favore dei consorzi che danno vita ad un siffatto procedimento di fusione che – diversamente dall'ipotesi di scioglimento e liquidazione dei precedenti consorzi – conservano le rispettive sfere operative preesistenti (malgrado l'unificazione soggettiva patrimoniale ed economica scaturente dalla realizzata fusione);

– l'art. 41 Cost., poiché, per effetto dell'evidenziato obbligo di restituzione dei contributi regionali a causa della mera attivazione del descritto procedimento di fusione, si configurerebbe una violazione della libertà di impresa, derivante dal previsto «automatismo irragionevole [...] tra la fusione del consorzio confidi valdostano con soggetti aventi sede ed operanti al di fuori del territorio della Valle d'Aosta ed il supposto venir meno delle finalità dell'adesione regionale al consorzio», quali enunciate dall'art. 1 della l.r. Valle d'Aosta 21/2011, recante «Disposizioni in materia di contributi a sostegno delle imprese e dei liberi professionisti aderenti agli enti di garanzia collettiva dei Fidi - Confidi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Abrogazione della legge regionale 27 novembre 1990, n. 75»;

– gli artt. 24 e 113 Cost., per l'intervenuta retroattiva "legificazione" – con legge-provvedimento, quale la citata l.r. 19/2015 – di atti amministrativi (ordinanti la restituzione di contributi regionali) già impugnati in sede giurisdizionale;

– l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), poiché, per effetto della efficacia retroattiva delle disposizioni di cui all'art. 3, commi 10-bis e 10-ter, della l.r. Valle d'Aosta 2/2010, i confidi destinatari di già impugnati provvedimenti, intimanti la restituzione di contributi regionali, si vedrebbero privati del diritto ad avere, al riguardo, un processo equo, come prescritto dal citato art. 6 CEDU.

La Corte ritiene fondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Valle d'Aosta in ordine al comma 10-ter dell'art. 3 della l.r. Valle d'Aosta 2/2010.

Questa disposizione – anche se richiamata dal comma 10-bis, quanto alle modalità di restituzione del contributo erogato a un confidi valdostano in caso di sua fusione con confidi extraregionale – non esaurisce a tale caso la sua portata disciplinatoria, dettando una regola a tutela del vincolo di destinazione delle risorse erogate dalla Regione, riferibile in via generale, e a regime, ai consorzi valdostani di garanzia, tenuti a certificare, «al termine di ciascun esercizio finanziario», l'effettiva utilizzazione delle risorse ricevute dalla Regione per il sostegno alle PMI operanti sul

territorio della Valle d'Aosta. Ed è norma cui il rimettente non rivolge comunque alcuna specifica censura.

Per la Corte sono inammissibili anche le censure di violazione degli artt. 24, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

L'asserita "retroattività" – in considerazione della quale tali censure sono formulate, e che propriamente si rivolgono alla sola disposizione di cui all'art. 25, comma 3, della l.r. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 19/2015 – non viene infatti in rilievo nel giudizio a quo, posto che è lo stesso rimettente a dare espressamente atto che l'operazione di fusione, in discussione in quella sede, è intervenuta in data successiva a quella di entrata in vigore della predetta legge.

La Corte ritiene, invece, fondata nel merito la questione relativa al comma 10-bis dell'art. 3 della l.r. Valle d'Aosta 2/2010 per contrasto con l'art. 3 Cost., ritenendo assorbita ogni residua censura.

L'art. 13, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) convertito, con modificazioni, nella l. 326/2003 definisce i confidi come « i consorzi con attività esterna, le società cooperative, le società consortili per azioni, a responsabilità limitata o cooperative, che svolgono l'attività di garanzia collettiva dei fidi», per tale intendendosi «l'utilizzazione di risorse provenienti in tutto o in parte dalle imprese consorziate o socie per la prestazione mutualistica e imprenditoriale di garanzie volte a favorirne il finanziamento da parte delle banche e degli altri soggetti operanti nel settore finanziario».

L'attività dei confidi (finalizzata ad agevolare l'erogazione del credito alle PMI) consiste dunque nel tenere il creditore, totalmente o parzialmente, indenne dalle perdite che possono derivare dall'insolvenza del socio o consorziato suo debitore (Corte di cassazione, sezione prima, sentenza 6 agosto 2014, n. 17731).

A tal fine è predisposto un "fondo rischi" alimentato, di regola, dai versamenti dei singoli associati.

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste – da ultimo con le già citate ll.rr. 1/2009, 2/2010 e 21/2011 – ha istituito e prorogato varie forme di partecipazione, contribuzione e sostegno ai fondi rischi dei confidi cui aderiscono professionisti e imprese operanti nel territorio della stessa Regione.

Con la disposizione di cui al comma 10 dell'art. 3 della l.r. 2/2010, la Regione ha, peraltro, poi stabilito che «[i]n caso di liquidazione dei Consorzi Garanzia Fidi della Valle d'Aosta, i fondi rischi presso di essa costituiti devono essere devoluti integralmente alla Regione».

Con il comma 10-bis, introdotto dall'art. 25, comma 1, della l.r. Valle d'Aosta 19/2015 nel corpus dell'art. 3 della l.r. 2/2010, la restituzione alla Regione autonoma dei fondi rischi istituiti presso i consorzi garanzia fidi valdostani è stata estesa anche ai «casi di operazioni di fusione tra i predetti Consorzi garanzia fidi con Confidi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale».

La Corte ha riconosciuto tale estensione come contrastante con il principio di ragionevolezza.

La disposizione in esame si propone di «garantire l'effettiva destinazione delle risorse erogate dalla Regione al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese operanti nel territorio regionale»: per ciò è previsto l'obbligo per i confidi valdostani che si fondono con confidi operanti o aventi sede fuori del territorio regionale, di restituire alla Regione i contributi da questa erogati. Ciò sul presupposto che tali «fusioni» automaticamente comportino, come la «liquidazione» (di cui al comma 10 dell'art. 3 della l.r. Valle d'Aosta 2/2010) il medesimo effetto di sottrazione dei contributi in questione al sostegno delle PMI operanti in Valle d'Aosta.

Secondo la Corte l'equiparazione, operata a questi fini, tra fusione (di confidi valdostani) con confidi extraregionali e liquidazione di confidi valdostani è però giuridicamente erronea e, di conseguenza, priva di ragionevolezza la disciplina che la presuppone.

La “fusione”, infatti, è vicenda di carattere evolutivo-modificativo diversa e antitetica rispetto alla vicenda liquidatoria (per effetto di scioglimento) che prelude all’estinzione, per la quale è giustificata la restituzione dei contributi.

L’art. 2504-bis del c.c. «Effetti della fusione», prevede che le società che risultano dalla fusione (sia che si tratti di “fusione per unione” che di “fusione per incorporazione”) «assumono i diritti e gli obblighi delle società partecipanti alla fusione, proseguendo in tutti i loro rapporti anteriori alla fusione».

Ciò comporta che il soggetto coinvolto in operazione di fusione non si estingue e conserva invece la propria identità anche se con diverso assetto organizzativo (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione quinta civile, ordinanza 12 febbraio 2019, n. 4042; sezione lavoro, sentenza 15 febbraio 2013, n. 3820; sezioni unite civili, sentenza 17 settembre 2010, n. 19698 e ordinanza 8 febbraio 2006, n. 2637).

Con riguardo ai consorzi di garanzia collettiva dispone, del resto, su questa linea, l’art. 13, commi 39 e 42, del d.l. 269/2003, che tali consorzi possono «fondersi con altri confidi comunque costituiti» (comma 39) e che tale operazione non comporta «in alcun caso per i contributi e i fondi di origine pubblica una violazione dei vincoli di destinazione eventualmente sussistenti» (comma 42).

Secondo la Corte, dunque, poiché l’intervenuta fusione con altro confidi avente sede fuori dalla Valle d’Aosta non ne esclude necessariamente la continuità operativa nell’area regionale, in vista della quale ha ottenuto (prima della fusione) il contributo regionale al fondo rischi, sono ingiustificati e privi di ragionevolezza sia la restituzione di tale contributo e il parallelo divieto della sua utilizzabilità «per la concessione di nuove garanzie», imposti dalla normativa denunciata come effetto, automatico ed immediato, dell’operazione di fusione.

Ovviamente la Regione potrà chiedere la restituzione del contributo erogato al fondo rischi di confidi valdostano che acceda a operazioni di fusione con confidi esterno, nel caso in cui, al termine dell’anno finanziario, ne risulti la mancata utilizzazione per le finalità di sostegno alle PMI locali, attraverso le certificazioni del collegio sindacale, come prescritto dall’art. 3, comma 10-ter, della l.r.2/2010.

La Corte dichiara dunque l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 10-bis, della l.r. Valle d’Aosta 2/2010.

Credito - Consorzi di garanzia collettiva dei fidi - Obbligo di restituzione del contributo regionale erogato al fondo rischi di Confidi valdostano in caso di fusione con Confidi extraregionali - Restituzione alla Regione delle somme presenti sui fondi rischi e non utilizzate al termine di ciascun esercizio finanziario, a partire dal 2015 - Applicazione alle operazioni di fusione deliberate a far data dal 15 gennaio 2015. - Legge della Regione Valle d'Aosta 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l'anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi), art. 3, commi 10-bis e 10-ter, come introdotti, rispettivamente, dall'art. 25, commi 1 e 2, 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»; 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», art. 25, comma 3. - (T-190143) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.25 del 19-6-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 3, commi 10-bis e 10-ter, della legge della Regione Valle d’Aosta 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l’anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23

gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi), come introdotti, rispettivamente, dall'art. 25, commi 1 e 2, 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», e dell'art. 25, comma 3, della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015, promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta, nel procedimento vertente tra AscomFidi Nord-Ovest società cooperativa (già Confidi Commercio turismo e servizi Valle d'Aosta società cooperativa) e la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con ordinanza del 17 maggio 2018, iscritta al n. 137 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione della AscomFidi Nord-Ovest società cooperativa (già Confidi Commercio turismo e servizi Valle d'Aosta società cooperativa) e della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato Piercarlo Carnelli per l'AscomFidi Nord-Ovest società cooperativa (già Confidi Commercio turismo e servizi Valle d'Aosta società cooperativa) e Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza emessa nel corso del giudizio di cui si è più ampiamente detto nel Ritenuto in fatto – nel quale ciò che viene sostanzialmente in discussione è l'obbligo di un consorzio di garanzia collettiva (cosiddetto “confidi”) valdostano di restituire alla Regione autonoma i contributi ottenuti per il fondo rischi per l'accesso al credito agevolato delle piccole e medie imprese (PMI) aventi sede nella Regione (restituzione richiesta) a causa e in conseguenza della intervenuta fusione di esso consorzio con altro soggetto operante fuori del territorio regionale – l'adito Consiglio di Stato, sezione quinta, premessane la rilevanza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni:

- del comma 10-bis dell'art. 3 della legge della Regione Valle d'Aosta 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l'anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi), come aggiunto dall'art. 25, 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», il quale dispone che «[a]l fine di garantire l'effettiva destinazione delle risorse erogate dalla Regione ai Consorzi garanzia fidi della Valle d'Aosta, ai sensi dell'articolo 2, commi 7 e 8, della legge della Regione Valle d'Aosta 23 gennaio 2009, n. 1, recante «Misure regionali straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese», al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese operanti nel territorio regionale, i fondi rischi presso di essi costituiti sono restituiti alla Regione, oltre che nei casi [di liquidazione] di cui al comma 10, anche nei casi di operazioni di fusione tra i predetti Consorzi garanzia fidi con Confidi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale, nei limiti e secondo le modalità di cui al comma 10-ter; in ogni caso, a decorrere dalla data di deliberazione della fusione, i predetti fondi rischi non possono essere utilizzati per la concessione di nuove garanzie»;
- del comma 10-ter dello stesso art. 3 della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010, come aggiunto dall'art. 25, comma 2, della legge regionale n. 19 del 2015, il quale sancisce che «a partire

dall'esercizio finanziario 2015 e, successivamente, al termine di ciascun esercizio finanziario, le somme presenti sui fondi rischi e non utilizzate per le finalità di cui all'articolo 2, commi 7 e 8, della l.r. n. 1/2009, come certificate dal collegio sindacale, comprensive degli interessi maturati o di qualsivoglia altra utilità o ricavo connessi, devono essere restituite alla Regione entro tre mesi dalla chiusura del relativo esercizio, per essere da essa destinate al sostegno delle piccole e medie imprese operanti nel territorio regionale»;

– del comma 3 dell'art. 25 della legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015, il quale stabilisce che «[I]e disposizioni di cui all'articolo 3, commi 10-bis e 10-ter della L.R. n. 2/2010, come introdotti dai commi 1 e 2 del presente articolo, si applicano alle operazioni di fusione deliberate a far data 1° gennaio 2015».

Secondo il giudice rimettente la riferita normativa violerebbe:

– l'art. 3, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui – equiparando ingiustificatamente, ai fini della restituzione del fondo rischi alimentato da contributi regionali, le due situazioni della liquidazione del consorzio di garanzia collettiva e della sua fusione con altri soggetti operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale (della Valle d'Aosta) – determinerebbe un'irragionevole esclusione dall'erogazione di detti contributi in favore dei consorzi che danno vita ad un siffatto procedimento di fusione (come quello da cui ha avuto origine l'AscomFidi Nord-Ovest, appellante nel giudizio a quo), che – diversamente dall'ipotesi di scioglimento e liquidazione dei precedenti consorzi – conservano le rispettive sfere operative preesistenti (malgrado l'unificazione soggettiva patrimoniale ed economica scaturente dalla realizzata fusione);

– l'art. 41 Cost., poiché, per effetto dell'evidenziato obbligo di restituzione dei contributi regionali a causa della mera attivazione del descritto procedimento di fusione, si configurerebbe una violazione della libertà di impresa, discendente dal previsto «automatismo irragionevole [...] tra la fusione del consorzio confidi valdostano con soggetti aventi sede ed operanti al di fuori del territorio della Valle d'Aosta ed il supposto venir meno delle finalità dell'adesione regionale al consorzio», quali enunciate dall'art. 1 della legge della Regione Valle d'Aosta 1° agosto 2011, n. 21, recante «Disposizioni in materia di contributi a sostegno delle imprese e dei liberi professionisti aderenti agli enti di garanzia collettiva dei Fidi - Confidi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Abrogazione della legge regionale 27 novembre 1990, n. 75»;

– gli artt. 24 e 113 Cost., per l'intervenuta retroattiva “legificazione” – con legge-provvedimento, quale la citata legge regionale n. 19 del 2015 – di atti amministrativi (ordinanti la restituzione di contributi regionali) già impugnati in sede giurisdizionale;

– l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, poiché, per effetto della efficacia retroattiva delle disposizioni di cui all'art. 3, commi 10-bis e 10-ter, della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010, i confidi destinatari di già impugnati provvedimenti, intimanti la restituzione di contributi regionali, si vedrebbero privati del diritto ad avere, al riguardo, un processo equo, come prescritto dal citato art. 6 CEDU.

2.– Le prime due eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, e di cui si è ampiamente detto nel Ritenuto in fatto, sono insuscettibili di accoglimento.

2.1.– Non è esatto, infatti, che i provvedimenti avverso cui è stato proposto ricorso nel giudizio a quo troverebbero comunque il loro fondamento nell'art. 1 della non impugnata precedente legge

regionale n. 21 del 2011, per cui sarebbero prive di rilevanza le censure rivolte ai soli commi (1, 2 e 3) dell'art. 25 della legge regionale n. 19 del 2015.

Il citato art. 25 non ha, infatti, né pretende di avere, natura di norma interpretativa, nell'asserito senso confermativo di un divieto – di partecipazione o sostegno regionale a confidi valdostani coinvolti in operazioni di fusione con confidi esterni – (divieto) che possa dirsi già riconducibile all'art. 1 della legge regionale n. 21 del 2011, e sia tale, quindi, da rimanere fermo sulla base di questa precedente disposizione.

L'art. 1 della legge regionale n. 21 del 2011, più volte peraltro citato dal rimettente nel suo percorso argomentativo, attiene, su un piano generale, alla previsione di misure di sostegno agli operatori economici con sede nella Regione ed è norma, aperta, e non chiusa, nell'indicazione dei rispettivi beneficiari; tantomeno contiene l'equiparazione delle due fattispecie della liquidazione e della fusione, introdotta solo dall'impugnato art. 25 della legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015.

2.2.– La mancata individuazione di parametri dello statuto speciale non ha poi, in questo caso, l'eccezionale effetto ostativo all'ammissibilità delle questioni sollevate, posto che tali questioni – al di là della loro estraneità al contesto di una impugnazione in via principale (sentenze n. 103 del 2017 e n. 252 del 2016) – non attengono comunque al riparto di competenze Stato-Regioni, bensì, direttamente, e soltanto, a specifiche violazioni di precetti costituzionali, in cui si assume incorsa la legge regionale.

2.3.– È fondata, invece, l'eccezione di inammissibilità delle questioni in esame, quanto al coinvolgimento, nelle stesse, della disposizione sub comma 10-ter dell'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010.

Detta disposizione – pur se richiamata dal comma 10-bis, quanto alle modalità di restituzione del contributo erogato a un confido valdostano in caso di sua fusione con confidi extraregionale – non esaurisce a tale caso la sua portata disciplinatoria, dettando una regola a tutela del vincolo di destinazione delle risorse erogate dalla Regione, riferibile in via generale, e a regime, ai consorzi valdostani di garanzia, tenuti a certificare, «al termine di ciascun esercizio finanziario», l'effettiva utilizzazione delle risorse ricevute dalla Regione per il sostegno alle PMI operanti sul territorio della Valle d'Aosta. Ed è norma cui il rimettente non rivolge comunque alcuna specifica censura.

2.4.– Inammissibili sono peraltro anche le censure di violazione degli artt. 24, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

L'asserita “retroattività” – in ragione della quale tali censure sono formulate, e che propriamente si rivolgono alla sola disposizione di cui all'art. 25, comma 3, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 19 del 2015 – non viene infatti in rilievo nel giudizio a quo, posto che è lo stesso rimettente a dare espressamente atto che l'operazione di fusione, in discussione in quella sede, è intervenuta in data successiva a quella di entrata in vigore della predetta legge.

3.– Nel merito, la questione che residua – relativa al comma 10-bis dell'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010 – è fondata per contrasto con l'art. 3 Cost., restando assorbita ogni residua censura.

3.1.– L'art. 13, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, definisce i confidi come « i consorzi con attività esterna, le società cooperative, le società consortili per azioni, a responsabilità limitata o cooperative, che svolgono l'attività di garanzia collettiva dei fidi», per tale intendendosi «l'utilizzazione di risorse provenienti in tutto o in parte dalle imprese consorziate o socie per la prestazione mutualistica e imprenditoriale di garanzie volte a favorirne il finanziamento da parte delle banche e degli altri soggetti operanti nel settore finanziario».

In pratica, l'attività dei confidi (finalizzata ad agevolare l'erogazione del credito alle PMI) consiste nel tenere il creditore, totalmente o parzialmente, indenne dalle perdite che possono derivare dall'insolvenza del socio o consorziato suo debitore (Corte di cassazione, sezione prima, sentenza 6 agosto 2014, n. 17731), al qual fine è predisposto un "fondo rischi", alimentato, di regola, dai versamenti dei singoli associati.

3.2.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste – da ultimo con le già citate leggi regionali n. 1 del 2009, n. 2 del 2010 e n. 21 del 2011 – ha istituito e prorogato varie forme di partecipazione, contribuzione e sostegno ai fondi rischi dei confidi cui aderiscono professionisti e imprese operanti nel territorio di essa Regione.

Con la disposizione sub comma 10 dell'art. 3 della legge regionale n. 2 del 2010, la stessa Regione ha, peraltro, poi stabilito che «in caso di liquidazione dei Consorzi Garanzia Fidi della Valle d'Aosta, i fondi rischi presso di essa costituiti devono essere devoluti integralmente alla Regione».

3.3.– Con il comma 10-bis – introdotto dall'art. 25, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015 nel corpus dell'art. 3 della legge regionale n. 2 del 2010 – la restituzione alla Regione autonoma dei fondi rischi istituiti presso i consorzi garanzia fidi valdostani è stata estesa anche ai «casi di operazioni di fusione tra i predetti Consorzi garanzia fidi con Confidi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale».

Tale estensione – che forma appunto oggetto della articolata denuncia di illegittimità costituzionale formulata dal rimettente – effettivamente contrasta con il principio di ragionevolezza.

3.4.– La disposizione in esame si propone il fine – espressamente enunciato nel suo incipit – di «garantire l'effettiva destinazione delle risorse erogate dalla Regione al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese operanti nel territorio regionale»: fine cui appunto risponde l'obbligo di restituire alla Regione i contributi da questa erogati, imposto ai confidi valdostani che diano luogo ad operazioni di fusione con confidi operanti o aventi sede fuori del territorio regionale.

Ciò sul presupposto, dunque, che siffatte «fusioni» automaticamente comportino, al pari della «liquidazione» (di cui al comma 10 dell'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010), il medesimo effetto di sottrazione dei contributi in questione al sostegno delle PMI operanti in Valle d'Aosta.

L'equiparazione, operata a questi fini, tra fusione (di confidi valdostani) con confidi extraregionali e liquidazione di confidi valdostani è però giuridicamente erronea e, di conseguenza, priva di ragionevolezza la disciplina che la presuppone.

La "fusione" è vicenda, infatti, di carattere evolutivo-modificativo ben diversa e anzi antitetica alla vicenda liquidatoria (per effetto di scioglimento) che prelude all'estinzione, per la quale è giustificata la restituzione dei contributi.

L'art. 2504-bis del codice civile – nel testo modificato dal decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6 (Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366) – sotto la rubrica «Effetti della fusione», prevede ora, infatti, che la società che risulta dalla fusione (nel caso di "fusione per unione") ovvero quella incorporante (nel caso di "fusione per incorporazione") «assumono i diritti e gli obblighi delle società partecipanti alla fusione, proseguendo in tutti i loro rapporti anteriori alla fusione».

Il che comporta, per diritto vivente, che il soggetto coinvolto in operazione di fusione non si estingue e conserva invece la propria identità, sia pur con diverso assetto organizzativo (ex multis, Corte di cassazione, sezione quinta civile, ordinanza 12 febbraio 2019, n. 4042; sezione lavoro, sentenza 15 febbraio 2013, n. 3820; sezioni unite civili, sentenza 17 settembre 2010, n. 19698 e ordinanza 8 febbraio 2006, n. 2637).

Con più specifico riguardo ai consorzi di garanzia collettiva dispone, del resto, su questa linea, l'art. 13, commi 39 e 42, del d.l. n. 269 del 2003, che tali consorzi possono «fondersi con altri confidi comunque costituiti» (comma 39) e che tale operazione non comporta «in alcun caso per i

contributi e i fondi di origine pubblica una violazione dei vincoli di destinazione eventualmente sussistenti» (comma 42).

Posto dunque che – come esattamente sostenuto dal consorzio valdostano costituito in questo giudizio – l'intervenuta sua fusione con altro confidi avente sede fuori dalla Valle d'Aosta non ne esclude necessariamente la continuità operativa nell'area regionale, in vista della quale ha ottenuto (prima della fusione) il contributo regionale al fondo rischi, restano di conseguenza ingiustificati e privi di ragionevolezza la restituzione di tale contributo e il parallelo divieto della sua utilizzabilità «per la concessione di nuove garanzie», imposti dalla normativa denunciata come effetto, automatico ed immediato, dell'operazione di fusione.

Il che non esclude che la Regione abbia poi, comunque, diritto di chiedere in restituzione il contributo erogato al fondo rischi di confidi valdostano che acceda a operazioni di fusione con confidi esterno, nel caso in cui, al termine dell'anno finanziario, ne risulti la mancata utilizzazione per le finalità di sostegno alle PMI locali, attraverso le certificazioni del collegio sindacale, come prescritto dall'art. 3, comma 10-ter, della legge regionale n. 2 del 2010.

3.5.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10-bis, della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10-bis, della legge della Regione Valle d'Aosta 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l'anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi), come introdotto dall'art. 25, 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»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10-ter, della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010, come introdotto dall'art. 25, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015, in riferimento agli artt. 3, 41, 24, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, sollevata dal Consiglio di Stato, sezione quinta, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015, in riferimento agli artt. 24, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, sollevata dal Consiglio di Stato con la medesima ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Mario Rosario MORELLI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2019.

Sentenza: 8 maggio 2019, n. 146

Materia: trattamento economico accessorio del personale regionale

Parametri invocati: articoli 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione

Giudizio: legittimità in via incidentale

Rimettente: Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania

Oggetto: legge Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 16 maggio 2001 n. 7 e 11 agosto 2001, n. 10 - Disposizioni in materia di personale) articolo 2, e legge 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 - Disposizioni in materia di personale), articolo 1 comma 1, nella parte in cui il primo sostituisce il comma 2 e il secondo inserisce il comma 4 nell'articolo 58 della legge della 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001)

Esito: fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, in sede di parificazione dei rendiconti generali della Regione Campania per gli esercizi finanziari 2015 e 2016 e, in particolare, del capitolo concernente la spesa per il trattamento accessorio del personale regionale, censura le disposizioni in oggetto in quanto rispettivamente, istituiscono un fondo per finanziare le indennità da versare al personale comandato o distaccato, in servizio presso le strutture politiche (uffici a diretta collaborazione e supporto dei Presidenti di Commissioni, dei membri dell'Ufficio di Presidenza e dei gruppi consiliari) e un ulteriore fondo per il personale in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio regionale al fine di assegnare risorse per l'assistenza agli organi istituzionali per l'incremento dell'attività, anche connesso ai processi di riforma consequenziali alle modifiche del titolo V della Costituzione, che hanno attribuito alle Regioni nuove potestà amministrative e legislative.

Preliminarmente la Corte Costituzionale chiarisce che le norme oggetto di censura sono state abrogate dalla l.r. 6/2019, tuttavia secondo gli ordinari principi di successione delle leggi nel tempo, tale abrogazione non spiega effetti sul giudizio a quo.

Sempre in linea preliminare, viene affermata la legittimazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti a sollevare, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l) Cost., oltre che agli articoli 81 e 97 Cost.

La Corte ripercorre la propria giurisprudenza in cui si è stata affermata la legittimazione, anche da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a sollevare 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”* (ex plurimis, sentenze 213/2008 e 244/1995 e da ultimo, sentenza 138/2019).

Nella sentenza 196/2018, in particolare, si era riconosciuta la legittimazione della sezione regionale di controllo, in sede di parificazione del rendiconto generale regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in riferimento a parametri attributivi di competenza (l'articolo 117, secondo comma, lettera l, Cost.), sull'assunto che *“in tali casi la Regione manca per*

definizione della prerogativa di allocare risorse.” Pertanto, entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell’alterazione dei criteri dettati dall’ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata.

Nel merito, la Consulta giudica fondate le questioni sollevate.

Secondo il rimettente si tratterebbe di fondi aggiuntivi, istituiti dalla Regione al fine di destinare risorse ulteriori al trattamento accessorio dei dipendenti regionali, con elargizioni indistinte destinate a tutto il personale comandato o distaccato presso il Consiglio regionale e a quello in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio, sganciate da considerazioni di rendimento e comunque al di fuori di quanto previsto dalle fonti normative costituzionalmente prescritte ovvero legge statale e contratti collettivi nazionali di comparto.

L’istituzione di tali fondi è quindi illegittima perché lesiva della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) e degli equilibri complessivi della finanza pubblica e della sostenibilità del debito, di cui lo Stato è garante e custode in rapporto agli impegni internazionali assunti, ex artt. 81 e 97, primo comma, Costituzione.

Tali previsioni, infatti, non trovano riscontro nella contrattazione collettiva nazionale di comparto, cui il legislatore statale rinvia per la determinazione e l’assegnazione delle risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici, anche al fine di premiare il merito e il miglioramento delle prestazioni dei dipendenti, (articolo 45, commi 3 e 3-bis, d.lgs.165/2001.

E si pongono altresì in contrasto con la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale dall’articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile.

A questa materia, secondo la costante giurisprudenza costituzionale si riconduce la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, quindi anche regionali,

Secondo la Corte l’istituzione dei nuovi fondi, prevista dalle norme regionali in violazione della competenza legislativa esclusiva statale, determina un aggravio della spesa per il personale regionale che, costituisce *non già una minuta voce di dettaglio* nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma *un importante aggregato della spesa di parte corrente* (cfr. sentenza 108/2011).

Tale spesa, non autorizzata dal legislatore statale e dunque non divenuta oggetto di rinvio alla contrattazione di comparto, non può trovare per ciò stesso legittima copertura finanziaria.

Essa incide negativamente sull’equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico, in violazione degli articoli 81 e 97, primo comma, della Costituzione.

Viene dunque dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’articolo 2 della l.r. 20/2002, nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell’articolo 58 della l.r. 10/2001 e dell’articolo 1, comma 1, l.r. 25/2003, nella parte in cui aggiunge il comma 4 al citato articolo 58.

Impiego pubblico regionale - Trattamento retributivo accessorio - Istituzione di fondi aggiuntivi per finanziare le indennità da corrispondere, rispettivamente, al personale comandato e distaccato in servizio presso le strutture politiche del Consiglio regionale della Campania e al personale in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio medesimo. - Legge della Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 16 maggio 2001 n. 7 e 11 agosto 2001, n. 10 - Disposizioni in materia di personale), art. 2, nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell’art. 58 della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001); legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 - Disposizioni in materia di personale), art. 1, comma 1, nella parte in cui aggiunge il comma 4 all’art. 58 della legge della Regione Campania n. 10 del 2001. - (T-190146) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 26-6-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 4 (recte: dell'art. 2), della legge della Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 16 maggio 2001 n. 7 e 11 agosto 2001, n. 10 - Disposizioni in materia di personale) e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 - Disposizioni in materia di personale), nella parte in cui il primo sostituisce il comma 2 e il secondo inserisce il comma 4 nell'art. 58 della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001), promosso dalla Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Campania, nel giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Campania, per gli esercizi finanziari 2015 e 2016, con ordinanza dell'8 ottobre 2018, iscritta al n. 25 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, in sede di parificazione dei rendiconti generali della Regione Campania per gli esercizi finanziari 2015 e 2016 e, in particolare, del capitolo concernente la spesa per il trattamento accessorio del personale regionale, solleva, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 4 (recte: dell'art. 2), della legge della Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 16 maggio 2001 n. 7 e 11 agosto 2001, n. 10 - Disposizioni in materia di personale) e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 - Disposizioni in materia di personale), nella parte in cui il primo sostituisce il comma 2 e il secondo inserisce il comma 4 nell'art. 58 della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001).

Tali disposizioni sono censurate in quanto, rispettivamente, istituiscono un fondo (d'ora in avanti: Fondo "Legge 20") per finanziare le indennità da versare al personale comandato o distaccato, in servizio presso le strutture politiche (uffici a diretta collaborazione e supporto dei Presidenti di Commissioni, dei membri dell'Ufficio di Presidenza e dei gruppi consiliari); e un ulteriore fondo (d'ora in avanti: Fondo "Legge 25") per il personale in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio regionale al fine di «assegnare risorse per l'assistenza agli organi istituzionali per l'incremento dell'attività anche legata ai processi di riforma in atto consequenziali alle modifiche del titolo V della Costituzione - parte II che hanno attribuito alle Regioni nuove potestà amministrative e legislative» (comma 4 del citato art. 58 della legge reg. Campania n. 10 del 2001, come novellato dall'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 25 del 2003).

Si tratterebbe di fondi aggiuntivi, istituiti dalla Regione in tema di trattamento economico accessorio dei dipendenti regionali, al di fuori di quanto previsto dalle fonti normative costituzionalmente prescritte (legge statale e contratti collettivi nazionali di comparto), quindi illegittimi perché lesivi della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) e degli equilibri complessivi della finanza pubblica e della sostenibilità del debito, di cui lo Stato è garante e custode in rapporto agli impegni internazionali assunti, ex artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

2.– Preliminarmente, occorre tener conto della circostanza che, dopo il deposito dell'ordinanza di rimessione e la discussione in udienza pubblica delle questioni con essa sollevate, le norme oggetto di censura sono state abrogate per effetto della legge della Regione Campania 30 maggio 2019, n. 6

(Modifica alla legge regionale 11 agosto 2001, n. 10 e abrogazione delle leggi regionali 16 maggio 2001, n. 7, 3 settembre 2002, n. 20 e 12 dicembre 2003, n. 25 in materia di personale).

Tuttavia, secondo gli ordinari principi di successione delle leggi nel tempo, tale abrogazione non spiega effetti sul giudizio a quo. Pertanto, sono insussistenti i presupposti per la restituzione degli atti al giudice a quo al fine di un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

3.– Sempre in linea preliminare, occorre riconoscere la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., oltre che agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

Questa Corte si è recentemente pronunciata su questioni di legittimità costituzionale prospettate in termini analoghi dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria (con un'ordinanza cui, peraltro, la Sezione regionale di controllo per la Campania fa ampio rinvio) in relazione a norme regionali che istituivano il ruolo dei vice-dirigenti regionali e lo finanziavano mediante la previsione di un incremento del fondo per il trattamento accessorio del personale regionale, in assenza di indicazioni da parte del contratto collettivo nazionale di comparto (sentenza n. 196 del 2018).

In quella occasione questa Corte ha ripercorso l'evoluzione normativa che ha riguardato il giudizio di parificazione, contraddistinto da tratti sempre più riconducibili a una nozione di giurisdizione rilevante ai fini della proposizione di questioni di legittimità costituzionale (sentenza n. 89 del 2017).

Si è, inoltre, evidenziata la legittimazione, anche da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a sollevare 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 (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995)» (sentenza n. 181 del 2015)» (sentenza n. 196 del 2018; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 138 del 2019).

Nel caso oggetto della sentenza n. 196 del 2018, in cui venivano in rilievo al tempo stesso norme regionali istitutive del ruolo dei vice-dirigenti, in violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, e disposizioni di finanziamento del medesimo ruolo, si è riconosciuta la legittimazione della sezione regionale di controllo, in sede di parificazione del rendiconto generale regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in riferimento a parametri attributivi di competenza (l'art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), sull'assunto che «in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse» (sentenza n. 196 del 2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto).

Pertanto, «entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 196 del 2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto).

I medesimi argomenti possono essere presi in considerazione e ulteriormente precisati nel presente giudizio.

Nel caso ora all'esame di questa Corte si discute di norme regionali istitutive di fondi che il rimettente ritiene alimentati con risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali, in contrasto con l'attribuzione che il legislatore statale, titolare della competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento civile», opera alla contrattazione collettiva nazionale di comparto, per la determinazione e l'assegnazione delle risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici.

L'effetto ineludibile di una tale scelta si riverbera in una espansione della spesa per il personale, in violazione dei «beni-valori» della contabilità pubblica tutelati dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

L'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., inerente alla competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile», è evocato in stretta connessione funzionale con l'art. 81 Cost. e con l'art. 97, primo comma, Cost., peraltro in riferimento a entrambe le norme censurate.

Con l'istituzione dei fondi di cui si è detto la Regione, secondo il rimettente, avrebbe disposto una spesa inerente al trattamento accessorio dei dipendenti regionali che il legislatore statale e la contrattazione collettiva di comparto, cui la legge rinvia, non hanno autorizzato, in vista del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

La violazione della competenza legislativa esclusiva statale in tema di disciplina del trattamento accessorio del personale regionale ridonderebbe in una lesione dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria, ai sensi degli artt. 97, primo comma, e 81 Cost. Sono questi i valori alla cui tutela è preordinata la Corte dei conti, cui spetta accertare tutte le «irregolarità» poste in essere dagli enti territoriali suscettibili di pregiudicarli, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «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, in legge 7 dicembre 2012, n. 213 (sentenze n. 18 del 2019 e n. 196 del 2018).

Anche nel caso ora in esame la legislazione censurata, «che destina nuove risorse senza che siano ravvisabili diretti controinteressati, non potrebbe agevolmente essere sottoposta al giudizio di questa Corte per altra via che non sia il giudizio di parificazione» (sentenza n. 196 del 2018, par. 2.1.2. del Considerato in diritto).

L'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, affermata da questa Corte quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, con particolare riguardo alla specificità dei compiti assegnati alla Corte dei conti nel quadro della finanza pubblica (sentenza n. 18 del 2019), è tale da riflettersi, anche ai limitati fini del caso di cui qui si discute, sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni.

4.– Ancora in linea preliminare, nessun dubbio sorge in ordine alla rilevanza delle questioni sollevate nei confronti delle norme regionali in esame.

Si tratta, infatti, di norme istitutive di fondi, che incidono sulla spesa regionale per il personale, sulla cui legittimità la Sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti si interroga, ai fini della parificazione degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano.

Se avesse parificato tali capitoli, in applicazione delle norme censurate, il collegio a quo, si sarebbe trovato nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, relativo a una spesa connessa alla istituzione dei fondi “Legge 20” e “Legge 25”, ritenuta illegittima.

Esso sarebbe, pertanto, venuto meno al suo compito di accertare eventuali «irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti» (art. 1, comma 3, del d. l. n. 174 del 2012).

5.– Nel merito, le questioni sono fondate.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, in sede di parificazione dei rendiconti generali regionali relativi agli esercizi 2015 e 2016, censura, in primo luogo, l'art. 2, comma 2 (recte: l'art. 2), della legge reg. Campania n. 20 del 2002, nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'art. 58 della legge della Regione Campania n. 10 del 2001 e dispone l'istituzione di un fondo (Fondo “Legge 20”) per il personale comandato o distaccato, in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio regionale (art. 9 della legge della Regione Campania 25 agosto 1989, n. 15, recante «Nuovo ordinamento amministrativo del Consiglio regionale»), e presso le Segreterie particolari del Presidente del Consiglio regionale, dei componenti dell'Ufficio di Presidenza, dei presidenti delle commissioni, del Presidente del Collegio dei revisori dei conti (art. 14 della legge regionale n. 15 del 1989), al fine, fra l'altro, di individuare: «a) risorse per il trattamento economico accessorio da attribuire con le stesse quantità e modalità di erogazione del salario accessorio previsto dai Contratti Collettivi Decentrati Integrativi del personale di ruolo del Consiglio

regionale»; e «b) risorse per l'incremento dell'attività istituzionale e per l'assistenza agli organi, integrative a quelle previste dalla lettera a)» (art. 58, comma 2, della legge reg. Campania n. 10 del 2001).

Poco più di un anno dopo, con l'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 25 del 2003, dichiarata urgente (art. 2), il Consiglio regionale della Campania – con una tecnica normativa peraltro non del tutto cristallina, a causa del succedersi di modifiche fra sé non sempre coordinate – ha aggiunto al citato art. 2 della legge regionale n. 20 del 2002 (recte: al suddetto art. 58 della legge regionale n. 10 del 2001) altri tre commi, fra cui il comma 4.

Anche quest'ultimo comma è censurato dall'odierno rimettente (congiuntamente con l'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 25 del 2003, che l'ha inserito) nella parte in cui istituisce un «ulteriore fondo [il Fondo “Legge 25”] per il personale in servizio presso le strutture organizzative di cui alla legge regionale 25 agosto 1989, n.15, articolo 2 [le strutture organizzative del Consiglio regionale], al fine di assegnare risorse per l'assistenza agli organi istituzionali per l'incremento dell'attività anche legata ai processi di riforma in atto consequenziali alle modifiche del titolo V della Costituzione – parte II che hanno attribuito alle Regioni nuove potestà amministrative e legislative».

Le norme regionali richiamate, come è evidente, istituiscono nuovi fondi al fine di destinare risorse ulteriori al trattamento accessorio dei dipendenti regionali, con elargizioni indistinte destinate a tutto il personale comandato o distaccato presso il Consiglio regionale (o presso organi dello stesso) e a quello in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio, in ragione della mera attività di assistenza agli organi del Consiglio stesso.

Nella relazione di accompagnamento alla decisione di parifica del rendiconto regionale relativo all'esercizio 2013, la Sezione regionale di controllo per la Campania aveva, non a caso, già segnalato che si tratta di indennità a importo fisso, sganciata da considerazioni di rendimento.

Tali previsioni, peraltro, non trovano riscontro nella contrattazione collettiva nazionale di comparto, cui il legislatore statale demanda la determinazione e l'assegnazione delle risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici, anche al fine di premiare il merito e il miglioramento delle prestazioni dei dipendenti, come previsto in specie dall'art. 45, commi 3 e 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Nella disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni la fonte collettiva assume caratteristiche peculiari, proprio perché fonte di rinvio governata da precisi vincoli di spesa. In ogni caso, i criteri che essa esprime per l'attribuzione delle risorse disponibili sono vincolanti.

Alla luce di quanto previsto dalla contrattazione collettiva nazionale di comparto – che individua puntualmente le risorse aggiuntive da destinare alle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività (artt. 15 e 17 del contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto il 1° aprile 1999, comparto Regioni e autonomie locali; art. 31 del CCNL 22 gennaio 2004 del comparto Regioni e autonomie locali) e le ancora alla finalità di «promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti e delle amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali mediante la realizzazione di piani di attività anche pluriennali e di progetti strumentali e di risultato basati su sistemi di programmazione e di controllo quali-quantitativo dei risultati» (così l'art. 17 del CCNL del 1° aprile 1999) – si conferma il contrasto delle norme regionali censurate con i parametri costituzionali evocati.

Le norme regionali hanno introdotto la previsione di un nuovo trattamento economico accessorio per il personale regionale che, oltre a non essere coerente con i criteri indicati dai contratti collettivi di comparto, è innanzi tutto in contrasto con la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile.

A questa materia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (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), deve ricondursi la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici e quindi

anche regionali, «retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva» nazionale, cui la legge dello Stato rinvia (sentenza n. 196 del 2018).

Non è superfluo rimarcare che lo spazio della contrattazione decentrata e integrativa, individuato dall'art. 40, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 come sede idonea per la destinazione di risorse aggiuntive relative al trattamento economico accessorio collegato alla qualità del rendimento individuale, è uno spazio circoscritto e delimitato dai contratti nazionali di comparto.

La contrattazione non potrà che svolgersi «sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono». Come questa Corte ha recentemente evidenziato «i due livelli della contrattazione sono gerarchicamente ordinati, in specie nel settore del lavoro pubblico, poiché solo a seguito degli atti di indirizzo emanati dal Ministero e diretti all'ARAN per l'erogazione dei fondi, secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva nazionale, può aprirsi la sede decentrata e sotto-ordinata di contrattazione» (sentenza n. 196 del 2018).

L'istituzione dei nuovi fondi, prevista dalle norme regionali in violazione della competenza legislativa esclusiva statale, ha determinato, quale inevitabile conseguenza, un aggravio della spesa per il personale regionale che, «per la sua importanza strategica, costituisce non già una minuta voce di dettaglio» nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma «un importante aggregato della spesa di parte corrente» (fra le altre, sentenza n. 108 del 2011).

Tale spesa, non autorizzata dal legislatore statale e dunque non divenuta oggetto di rinvio alla contrattazione di comparto, non può trovare per ciò stesso legittima copertura finanziaria.

Essa incide negativamente sull'equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

Il nesso funzionale che connette la violazione della competenza statale in materia di «ordinamento civile» con la tutela del bilancio inteso quale bene pubblico viene in rilievo in modo netto nello specifico caso sottoposto al vaglio di questa Corte.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, della legge reg. Campania n. 20 del 2002, nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'art. 58 della legge reg. Campania n. 10 del 2001; e dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 25 del 2003, nella parte in cui aggiunge il comma 4 al citato art. 58.

6.– I commi 3 e 5 del medesimo art. 58 della legge reg. Campania n. 10 del 2001, – il primo sostituito dall'art. 2 della legge regionale n. 20 del 2002, il secondo aggiunto dall'art.1, comma 1, della legge n. 25 del 2003 –, che disciplinano le modalità di erogazione e ripartizione dei fondi istituiti con le norme dichiarate costituzionalmente illegittime, divengono non più applicabili e sono dunque destinati a seguire la stessa sorte delle disposizioni da cui dipendono (sentenza n. 123 del 2019).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 legge della Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 16 maggio 2001, n. 7 e 11 agosto 2001 n. 10 - Disposizioni in materia di personale), nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'art. 58, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 - Disposizioni in materia di personale), nella parte in cui aggiunge il comma 4 al medesimo art. 58 della legge reg. Campania n. 10 del 2001.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Silvana SCIARRA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 giugno 2019.

Sentenza: 8 maggio 2019, n. 147

Materia: Tutela dell'ambiente

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 10, 12, 13, 16, comma 1, nonché, degli Allegati A e B contenuti nell'Allegato A della medesima legge, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione

Esito:

- illegittimità costituzionale degli articoli 10, 12, 13, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3”;

- illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta 3/2018 e dell'Allegato A alla medesima legge regionale, e degli allegati, limitatamente ai numeri 2), 3), 4), 5), 7), 8), 9) 10), 11), 17), 18), 19), 20) dell'Allegato A, e ai numeri 2.a), 2.e) 2.g), 2.h), 7.e), 7.g), 7.j), 7.m), 7.r) dell'Allegato B.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3 degli artt. 10, 12, 13, 16, comma 1, nonché, degli Allegati A e B contenuti nell'Allegato A della legge, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione con riferimento ad alcune disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante “Norme in materia ambientale” e in particolare, agli articoli 7-bis e 27-bis e agli Allegati II, II-bis, III, IV, alla Parte II del d.lgs. 152/2006.

Con riferimento alle questioni relative agli artt. 10, 12 e 13 della legge reg. Valle d'Aosta 3/2018 l'Avvocatura generale dello Stato censura il combinato disposto degli articoli 12 e 13, che configurerebbe il provvedimento di VIA regionale quale atto autonomo da integrare nell'atto autorizzativo rilasciato da altre strutture regionali competenti.

La normativa regionale stabilisce, infatti, che il “*provvedimento di VIA contiene le eventuali condizioni ambientali per la realizzazione, per l'esercizio e per la dismissione dei progetti*” (art. 12, comma 2), e che “*l'autorizzazione o ogni altro titolo abilitativo alla realizzazione dei progetti sottoposti a VIA, rilasciati dalle strutture regionali, dai Comuni o loro forme associative o da altri enti competenti per materia, comprendono almeno le seguenti informazioni: a) il provvedimento di VIA; b) le prescrizioni contenute nel provvedimento di VIA che riguardino le eventuali condizioni ambientali e le eventuali misure previste per evitare, prevenire o ridurre e, se possibile, compensare gli impatti ambientali negativi e significativi, nonché le misure di monitoraggio da adottare*” (art. 13).

In tal senso, le citate norme sarebbero difformi dall'art. 27-bis del d.lgs. 152/2006 che prevede, invece, un “*provvedimento autorizzatorio unico*” regionale, che altro non è se non la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, comprensivo di tutti i titoli abilitativi necessari alla realizzazione del progetto.

Inoltre, il ricorrente ritiene la normativa regionale censurata incoerente rispetto alla funzione che la normativa statale assegna alla conferenza dei servizi in base all'art. 27-bis del d.lgs. 152/2006, nonché agli articoli 14 comma 4 e 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme

in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

L'art. 10 della legge regionale impugnata prevede infatti che il coinvolgimento della conferenza di servizi sia meramente facoltativo, limitandosi a stabilire che in tale sede possano essere solo acquisiti pareri da parte della struttura regionale competente in materia di valutazione ambientale.

Per la Corte le questioni relative agli articoli 12 e 13 sono fondate.

L'art. 27-bis del d.lgs. 152/2006 prevede che, *“nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale l'autorità competente convoca una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le Amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente. La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita e, se possibile, compensare gli impatti ambientali negativi e significativi, nonché le misure di monitoraggio da adottare”*.

Tale disposizione vincola anche gli enti ad autonomia differenziata per un duplice ordine di ragioni, già evidenziate dalla sentenza 198/2018 pronunciata a seguito di un'impugnazione, promossa, tra le altre, dalla stessa Regione autonoma Valle d'Aosta.

Anche laddove vengano in rilievo singoli segmenti di competenza statutaria, deve essere ribadito come lo statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta annoveri, tra i limiti alle proprie attribuzioni, le norme fondamentali statali di riforma economico-sociale e gli obblighi internazionali (art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante - Statuto speciale per la Valle d'Aosta), clausole in grado di legittimare un intervento statale finalizzato a garantire una uniforme tutela dell'ambiente.

In particolare, il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso leggi qualificabili come *“riforme economico-sociali anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”*, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La conseguenza è che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio delle proprie competenze.

Inoltre, in forza della sua diretta derivazione europea, la disciplina in materia di VIA integra anche il limite degli obblighi internazionali previsto da alcuni statuti speciali.

Il provvedimento unico regionale, introdotto nel d.lgs. 152/2006 dal d.lgs. n. 104 del 2017, è finalizzato a semplificare, razionalizzare e velocizzare la VIA regionale, nella prospettiva di migliorare l'efficacia dell'azione delle amministrazioni a diverso titolo coinvolte nella realizzazione del progetto.

Il provvedimento unico ha una natura per così dire, unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti, e non è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto.

Nella disciplina posta dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, il provvedimento di VIA è, infatti, autonomo rispetto agli altri atti autorizzatori connessi alla realizzazione dell'opera, in evidente deroga all'assetto unitario e onnicomprensivo del provvedimento unico previsto dall'art. 27-bis del d.lgs. 152/2006.

Per la Corte anche la questione relativa all'art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta 3/2018 è fondata. Come detto, tale disposizione prevede che i soggetti competenti in materia territoriale e ambientale possano esprimere il loro parere anche *“nell'ambito della conferenza di servizi indetta dalla struttura competente”*.

La conferenza di servizi è dunque relegata, dalla legge regionale impugnata, a un ruolo meramente consultivo e marginale, secondo una previsione che contrasta con il disegno normativo prefigurato dall'art. 27-bis del d.lgs. 152/2006.

In virtù di tale disposizione, la conferenza di servizi assurge a sede decisoria di adozione del provvedimento di VIA regionale, secondo una previsione teleologicamente connessa agli effetti "unitari" di detto provvedimento.

Infine, la Corte si esprime sull'art. 16, comma 1, della l.r. Valle d'Aosta 3/2018, norma che dispone la sostituzione degli allegati A, B, F, G, H al Titolo I della l.r. Valle d'Aosta 1/2009 con quelli riportati all'Allegato A alla legge regionale impugnata.

Il ricorrente sostiene che l'Allegato A assoggetterebbe a VIA regionale procedimenti di competenza statale ai sensi degli Allegati II e II-bis alla Parte II del cod. ambiente, così allargando il novero dei progetti di competenza regionale oltre a quanto previsto dall'allegato III alla Parte II del cod. ambiente. La Corte sostiene la fondatezza delle questioni sollevate.

Dal quadro delineato, discende l'illegittimità costituzionale delle norme che interferiscono con i procedimenti che il d.lgs. 152/2006 riserva allo Stato, indicando tipologie di progetti non perfettamente corrispondenti alle fattispecie contenute nello stesso d.lgs. 152/2006, o prevedendo soglie dimensionali inferiori a quanto previsto dalla disciplina statale. senza contestualmente stabilire "limiti" massimi idonei ad evitare sovrapposizioni (Allegato A, numeri 2, 3, 9, 17, 18, 19 e 20; Allegato B, numeri 2a, 2e, 2g, 2h, 7e, 7g, 7j, 7m e 7r).

A conclusioni analoghe deve giungersi per i procedimenti che la legge regionale impugnata sottopone a VIA regionale o a verifica regionale di assoggettabilità a VIA non indicati dagli Allegati alla Parte II del cod. ambiente (Allegato A, numeri 4, 5, 7, 8, 10 e 11).

Anche tali fattispecie sono illegittime in quanto si allontanano dalla disciplina statale, la quale, in virtù della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma lettera s) Cost., richiede una uniformità di trattamento normativo nella allocazione dei procedimenti tra Stato e Regioni.

La tutela ambientale, infatti, ha sicuramente una portata trasversale e finalistica, in grado di condizionare talune competenze regionali, e in questi casi può anche lasciare spazio a scelte regionali che siano volte a tutelare *in melius* i valori ambientali.

Essa evoca, tuttavia, anche un oggetto, l'ambiente appunto, che rimanda a un *bene della vita*, materiale e complesso, una *entità organica* che richiede una salvaguardia del *tutto* e delle *singole componenti* considerate come parti del tutto.

La VIA, in quanto istituto teso a disciplinare i procedimenti che verificano l'impatto ambientale, rientra a pieno titolo nella competenza esclusiva indicata dall'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., escludendo, di regola, competenze regionali.

Ed infatti la Corte ha più volte ribadito che l'ambiente viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata pur sempre nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente.

L'innalzamento dello standard ambientale presuppone pur sempre l'esercizio di una competenza regionale, nella specie insussistente.

L'esercizio di una competenza legislativa regionale può incrociare la disciplina statale volta alla tutela di uno o più valori ambientali e solo in tali casi si può operare un attento bilanciamento fra la normativa regionale, che introduca livelli più elevati di tutela ambientale, e quella statale posta direttamente a tutela degli stessi.

Tale bilanciamento è comunque da escludere allorché le norme statali riguardano non la disciplina di specifici settori ambientali ma le stesse procedure volte all'emersione e alla individuazione di tali valori, come, ad esempio, nel caso delle regole istituzionali per la valutazione di impatto ambientale.

In questi casi la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. si riferisce ad una materia in sé conclusa che non attraversa altre competenze.

Per la Corte l'aggravamento delle procedure di VIA non può produrre di per sé il miglioramento di standard ambientali.

La competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non esclude interventi regionali, anche legislativi, purché compatibili con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale.

Di qui l'accoglimento delle prospettate questioni di legittimità costituzionale di alcune parti degli allegati A e B.

Tutela dell'ambiente - Disposizioni varie in materia di valutazione di impatto ambientale - VIA (configurazione della VIA regionale quale provvedimento autonomo rispetto ai singoli titoli abilitativi necessari per la realizzazione di un'opera; modalità di acquisizione dei pareri dei soggetti competenti in materia territoriale e ambientale; tipologie di interventi da assoggettare a procedura di VIA regionale). - - Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Modificazioni alla legge regionale 26 maggio 2009, n. 12 (Legge europea 2009), in conformità alla 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 (Legge europea regionale 2018)», artt. 10, 12, 13 e 16, comma 1, nonché Allegato A e allegati ivi contenuti, limitatamente ai numeri 2), 3), 4), 5), 7), 8), 9) 10), 11), 17), 18), 19), 20) dell'Allegato A e ai numeri 2.a), 2.e) 2.g), 2.h), 7.e), 7.g), 7.j), 7.m), 7.r) dell'Allegato B. - (T-190147) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 26-6-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10, 12, 13 e 16, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Modificazioni alla legge regionale 26 maggio 2009, n. 12 (Legge europea 2009) in conformità alla 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 (Legge europea regionale 2018)», nonché degli Allegati A e B contenuti nell'Allegato A della medesima legge, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato l'8-14 giugno 2018, depositato in cancelleria il 18 giugno 2018, iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 30, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste;

udito nella udienza pubblica del 7 maggio 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

udito l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanni Guzzetta per la Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Valle d’Aosta 20 marzo 2018, n. 3, recante «Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea.

Modificazioni alla legge regionale 26 maggio 2009, n. 12 (Legge europea 2009), in conformità alla 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 (Legge europea regionale 2018)» e, nel dettaglio, degli artt. 10, 12, 13, 16, comma 1, nonché, «nei sensi e nei limiti illustrati», degli Allegati A e B contenuti nell’Allegato A (sic) della medesima legge, per contrasto con l’art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione con riferimento ad alcune disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante «Norme in materia ambientale», d’ora in avanti anche cod. ambiente), e in particolare, agli artt. 7-bis e 27-bis e agli Allegati II, II-bis, III, IV, alla Parte II del menzionato cod. ambiente.

2.– In via preliminare, questa Corte è chiamata a pronunciarsi sulle eccezioni di inammissibilità avanzate dalla resistente.

2.1.– In primo luogo, la difesa regionale prospetta l’inammissibilità del ricorso per mancata indicazione delle competenze legislative assegnate all’ente ad autonomia differenziata dalla legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per Valle d’Aosta).

In particolare, la resistente riporta l’orientamento di questa Corte secondo il quale, nel caso in cui il ricorso statale riguardi una legge di una Regione a statuto speciale, lo Stato non potrebbe esimersi dall’indicare le competenze assegnate dallo Statuto.

2.1.1.– L’eccezione non è fondata.

Questa Corte, pur inquadrando le innovazioni portate alla disciplina della VIA dal 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), nelle norme fondamentali di riforma economico-sociali alle quali la Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste avrebbe dovuto adeguarsi (sentenza n. 198 del 2018), ha affermato che il procedimento di VIA e le funzioni amministrative ad esso connesse «non sono riconducibili sic et simpliciter ad alcuna specifica attribuzione degli enti ad autonomia differenziata», risultando piuttosto «strumentali all’inveramento» dell’ambiente, «valore di rango costituzionale tutelato anche dalla normativa europea» (sentenza n. 198 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 93 del 2019).

Vero è che per costante giurisprudenza di questa Corte, laddove “venga sottoposta a censura di legittimità costituzionale una disposizione di legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell’oggetto del giudizio non può prescindere dall’indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto speciale, tanto più se queste risultino astrattamente pertinenti all’oggetto del giudizio » (sentenza n. 109 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 103 e n. 52 del 2007).

Ciò nonostante, la giurisprudenza di questa Corte ha precisato che siffatto requisito di ammissibilità va inteso nel senso che, dal contesto del ricorso, deve emergere l’esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale, ritenendo 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. 142 del 2015 e n. 288 del 2013).

Nel caso di specie, la difesa statale si è posta il problema della applicabilità della disciplina statale della VIA alla Regione speciale, per poi risolverlo in senso positivo, sostenendo l’opponibilità, anche alle Regioni speciali, della competenza esclusiva della tutela dell’ambiente. In tal senso, dunque, la «sommarietà delle argomentazioni e la incompletezza del quadro normativo di

riferimento non sono tali da impedire l'esame nel merito del dedotto profilo di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 201 del 2018).

Alla luce della mancata previsione, tra le norme statutarie, di una esplicita competenza in materia di VIA, e fermo restando che l'esatta qualificazione del titolo di competenza cui ascrivere la disciplina impugnata attiene al merito del giudizio (sentenza n. 252 del 2016), l'onere argomentativo reso necessario dal regime di specialità può ritenersi soddisfatto dal ricorrente.

2.2.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ritiene, inoltre, il ricorso generico e incompleto, e l'impugnazione oscura e non intellegibile. Il ricorrente censurerebbe, infatti, sia l'intera legge sia singole disposizioni della legge regionale, così da rendere incerto il petitum.

2.2.1.– L'eccezione non è fondata.

Vero è che, nelle sue argomentazioni, il ricorrente ritiene la legge regionale «complessivamente» non conforme alla disciplina statale e che le modifiche apportate alla legge reg. Valle d'Aosta 26 maggio 2009, n. 12 (Legge europea 2009), in materia di VIA sarebbero «in tutto o in parte difformi» dal cod. ambiente. Tuttavia, alla luce di una lettura complessiva dell'atto introduttivo, tali passaggi sono argomenti ad adiuvandum rispetto alle censure promosse sugli artt. 10, 12, 13, 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018.

A conforto di tale conclusione militano sia il contenuto del ricorso – ove sono indicate «nel dettaglio», dopo una iniziale premessa generale, «le disposizioni della legge regionale n. 3 del 2018 non conformi alle disposizioni della Parte II, Titolo III, del d.lgs. n. 152 del 2006» – sia le conclusioni, ove sono menzionati esclusivamente gli articoli appena menzionati, censurati «nei sensi e nei limiti» illustrati nel ricorso.

Il ricorrente non ha inteso impugnare, quindi, l'intera legge regionale, ma solo le norme specificamente indicate nel corpo e nelle conclusioni dell'atto introduttivo. Così delimitato il petitum, l'eccezione deve essere respinta.

2.3.– A sorte analoga va incontro la terza eccezione di inammissibilità promossa dalla resistente sulla censura relativa all'art. 16, comma 1 impugnato, generica – in tesi – perché il ricorrente non avrebbe spiegato le ragioni di contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.3.1.– Il ricorrente giustappone nel dettaglio i singoli procedimenti, indicati dagli Allegati A e B della legge regionale censurata, a quelli elencati dal cod. ambiente, così argomentando diffusamente sulla presunta “appropriazione” da parte della Regione della disciplina di procedimenti amministrativi in materia di VIA in contrasto con la disciplina statale.

Di qui la non fondatezza della eccezione di inammissibilità prospettata dalla resistente.

3.– Nel merito, vanno affrontate, anzitutto, le questioni relative agli artt. 10, 12 e 13 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018.

3.1.– L'Avvocatura generale dello Stato censura il combinato disposto degli artt. 12 e 13, che configurerebbe il provvedimento di VIA regionale quale atto autonomo da integrare nell'atto autorizzativo rilasciato da altre strutture regionali competenti.

La normativa regionale stabilisce, infatti, che il «provvedimento di VIA contiene le eventuali condizioni ambientali per la realizzazione, per l'esercizio e per la dismissione dei progetti» (art. 12, comma 2), e che «l'autorizzazione o ogni altro titolo abilitativo alla realizzazione dei progetti sottoposti a VIA, rilasciati dalle strutture regionali, dai Comuni o loro forme associative o da altri enti competenti per materia, comprendono almeno le seguenti informazioni:

a) il provvedimento di VIA;

b) le prescrizioni contenute nel provvedimento di VIA che riguardino le eventuali condizioni ambientali e le eventuali misure previste per evitare, prevenire o ridurre e, se possibile, compensare gli impatti ambientali negativi e significativi, nonché le misure di monitoraggio da adottare» (art. 13).

In tal senso, le citate norme sarebbero difformi dall'art. 27-bis del cod. ambiente che prevede, invece, un «provvedimento autorizzatorio unico» regionale, che altro non è se non la «determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, comprensivo di tutti i titoli abilitativi necessari alla realizzazione del progetto».

Inoltre, il ricorrente ritiene la normativa regionale censurata incoerente rispetto alla funzione che la normativa statale assegna alla conferenza dei servizi in base all'art. 27-bis del cod. ambiente, nonché agli artt. 14 comma 4 e 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). L'art. 10 della legge regionale impugnata prevede infatti che il coinvolgimento della conferenza di servizi sia meramente facoltativo, limitandosi a stabilire che in tale sede possano essere solo acquisiti pareri da parte della struttura regionale competente in materia di valutazione ambientale.

3.2.– Le questioni, concernenti gli artt. 12 e 13 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018, sono fondate.

L'art. 27-bis del cod. dell'ambiente prevede che «nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale l'autorità competente convoca una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le Amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente. La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241.

La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita e, se possibile, compensare gli impatti ambientali negativi e significativi, nonché le misure di monitoraggio da adottare».

3.2.1.– Tale disposizione vincola anche gli enti ad autonomia differenziata per un duplice ordine di ragioni, già evidenziate dalla sentenza n. 198 del 2018, pronunciata a seguito di un'impugnazione, promossa, tra le altre, dalla stessa Regione autonoma Valle d'Aosta.

In tale decisione, questa Corte ha chiarito che le funzioni amministrative connesse alla VIA «non sono riconducibili sic et simpliciter ad alcuna specifica attribuzione degli enti ad autonomia differenziata», risultando piuttosto strumentali all'inveramento del valore ambientale.

Se è vero che «la normativa statale riconducibile alla materia trasversale di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. è applicabile solo laddove non entrino in gioco le competenze riconosciute dalla normativa statutaria agli enti ad autonomia differenziata» (sentenza n. 198 del 2018; nello stesso senso; sentenze n. 229 e n. 212 del 2017), nel caso di specie non è dato rilevare alcuna specifica competenza in grado di opporsi alla attribuzione statale.

Deve notarsi, piuttosto, come le plurime competenze statutarie, indicate negli artt. 2 e 3 dello statuto speciale, siano solo incidentalmente intersecate dalla disciplina della VIA, in coerenza con la natura trasversale della materia ex artt. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (ad esempio, l'art. 2 fa riferimento a «piccole bonifiche ed opere di miglioramento agrario e fondiario» [lettera e], alle «strade e lavori pubblici di interesse regionale» [lettera f], all'«urbanistica» [lettera g], alla industria alberghiera, al turismo e alla tutela del paesaggio [lettera q]; l'art. 3 alla disciplina dell'utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico [lettera d]).

3.2.2.– In ogni caso, anche laddove vengano in rilievo singoli segmenti di competenza statutaria, deve essere ribadito come lo statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

annoveri, tra i limiti alle proprie attribuzioni, le norme fondamentali statali di riforma economico-sociale e gli obblighi internazionali (art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante «Statuto speciale per la Valle d'Aosta»), clausole in grado di legittimare un intervento statale finalizzato a garantire una uniforme tutela dell'ambiente.

In particolare, il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso leggi qualificabili come «riforme economico-sociali»: «e ciò anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio delle proprie competenze» (sentenze n. 198 del 2018 e n. 229 del 2017).

Inoltre, in forza della sua diretta derivazione europea, la disciplina in materia di VIA integra anche il limite degli obblighi internazionali previsto da alcuni statuti speciali (sentenza n. 198 del 2018).

3.2.3.– Il provvedimento unico regionale, introdotto nel cod. ambiente dal d.lgs. n. 104 del 2017, è finalizzato «a semplificare, razionalizzare e velocizzare la VIA regionale, nella prospettiva di migliorare l'efficacia dell'azione delle amministrazioni a diverso titolo coinvolte nella realizzazione del progetto» (sentenza n. 198 del 2018).

Detto istituto «non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, che possono interessare la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi» (sentenza n. 198 del 2018).

Il provvedimento unico ha, dunque, «una natura per così dire unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti», e non «è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto» (sentenza n. 198 del 2018; più recentemente, sentenza n. 246 del 2018).

Esso rappresenta il «nucleo centrale» di un complessivo intervento di riforma che vincola l'odierna resistente in quanto – come prima evidenziato – norma fondamentale di riforma economico sociale, riprodotiva – in aggiunta – di specifici obblighi internazionali in virtù della sua derivazione comunitaria (ai sensi dell'art. 2 dello statuto valdostano, sentenza n. 198 del 2018).

3.2.3.1.– A questo proposito, priva di pregio è l'argomentazione della Regione resistente, la quale insiste sulla difformità della normativa posta dal legislatore statale rispetto alla normativa europea.

Come questa Corte ha già affermato, l'art. 27-bis del cod. ambiente «è perfettamente coerente con la normativa sovranazionale, la quale non solo prevede la semplificazione delle procedure in materia di VIA, ma stabilisce anche che gli Stati membri debbano prevedere procedure coordinate e comuni, nel caso in cui la valutazione risulti contemporaneamente dalla direttiva 2011/92/UE, come modificata dalla direttiva 2014/52/UE, e dalle altre direttive europee in materia ambientale ad essa collegate. Inoltre, l'art. 1, paragrafo 1), della direttiva 2014/52/UE stabilisce nel dettaglio un iter procedurale che trova sostanziale riproduzione nella disposizione censurata» (sentenza n. 198 del 2018).

3.2.4.– Alla luce di tale premesse, la normativa regionale si pone dunque in contrasto con la disciplina statale, laddove frazioni il contenuto del provvedimento di VIA, limitandosi a contenere le informazioni e le valutazioni necessarie a stimare e a contenere l'impatto ambientale del progetto autorizzato.

Nella disciplina posta dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, il provvedimento di VIA è, infatti, autonomo rispetto agli altri atti autorizzatori connessi alla

realizzazione dell'opera, in evidente deroga all'assetto unitario e onnicomprensivo del provvedimento unico previsto dall'art. 27-bis del cod. ambiente.

3.3.– È altresì fondata la questione relativa all'art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018. Come detto, tale disposizione prevede che i soggetti competenti in materia territoriale e ambientale possano esprimere il loro parere anche «nell'ambito della conferenza di servizi indetta dalla struttura competente».

La conferenza di servizi è dunque relegata, dalla legge regionale impugnata, a un ruolo meramente consultivo e marginale, secondo una previsione che contrasta con il disegno normativo prefigurato dall'art. 27-bis del cod. ambiente.

In virtù di tale disposizione, la conferenza di servizi assume a sede decisoria di adozione del provvedimento di VIA regionale, secondo una previsione teleologicamente connessa agli effetti «unitari» di detto provvedimento.

Corollario normativo di tale previsione è l'art. 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990, nella versione novellata dal d.lgs. n. 104 del 2017, il quale prevede che «qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, vengono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-ter, secondo quanto previsto dall'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

Solo in un contesto istituzionale ove siedono le diverse amministrazioni interessate, a vario titolo, alla realizzazione del progetto è possibile rappresentare e ponderare i molteplici interessi pubblici coinvolti, adottando i diversi atti poi ricompresi nella determinazione finale del procedimento di impatto ambientale.

Come questa Corte ha già affermato, infatti, l'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 e l'art. 14 comma 4 della l. n. 241 del 1990 «sono espressione di un unico disegno riformatore» che «individua un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la «speciale» tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro» (sentenza n. 246 del 2018).

Di qui l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, infine, questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018, norma che dispone la sostituzione degli allegati A, B, F, G, H al Titolo I della legge reg. Valle d'Aosta n. 12 del 2009 con quelli riportati all'Allegato A alla legge regionale impugnata.

4.1.– Tra questi, il ricorrente sostiene che l'Allegato A assoggetterebbe a VIA regionale procedimenti di competenza statale ai sensi degli Allegati II e II-bis alla Parte II del cod. ambiente, così allargando il novero dei progetti di competenza regionale oltre a quanto previsto dall'allegato III alla Parte II del cod. ambiente.

Sotto tale profilo, la difesa erariale censura le norme che richiamano:

a) gli impianti termici per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda, con potenza termica complessiva installata superiore a 15 MW: tale tipologia di progetti, con diversa soglia (50 MW) sarebbe inclusa nell'allegato II-bis alla Parte II cod. ambiente, punto 1.a); al di sotto di tale soglia non sarebbe prevista alcuna procedura nell'ambito della normativa nazionale vigente per gli impianti termici destinati alla produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda (allegato A, n. 2);

b) lo stoccaggio di petrolio, prodotti petroliferi, petrolchimici pericolosi ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2003, n. 65 (Attuazione delle direttive 1999/45/CE e 2001/60/CE relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura dei preparati pericolosi), con capacità

complessiva superiore a 10.000 metri cubi: tale tipologia di progetto, con parziale diversa definizione (comprende anche i prodotti chimici) e diversa soglia di capacità (40.000 m³) sarebbe inclusa nell'Allegato II, punto 8, prima alinea alla II parte del cod. ambiente (Allegato A, n. 9);

c) l'attività di coltivazione sulla terraferma degli idrocarburi liquidi e gassosi delle risorse geotermiche; l'attività di coltivazione di idrocarburi, sia sulla terraferma sia in mare e con soglie per gli idrocarburi liquidi (500 t/g) e gassosi (500.000 m³/giorno), sarebbe inclusa nell'Allegato II, punto 7.1, cod. ambiente.

Peraltro, per ciò che concerne le risorse geotermiche, la difesa erariale segnala la mancata esclusione degli «impianti geotermici pilota di cui all'art. 1 comma 3-bis, del d.lgs. 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99) e successive modificazioni, esclusione riportata alla lettera v) dell'Allegato III alla Parte II del cod. ambiente e conseguente alla inclusione tra i progetti di competenza statale (Allegato A, n. 17);

d) gli elettrodotti per il trasporto di energia elettrica, non facenti parte della rete elettrica di trasmissione statale, con tensione nominale superiore a 100 kV e con tracciato di lunghezza superiore a 10 chilometri; tale tipologia di progetti, con parziale diversa definizione e con medesime soglie di tensione e lunghezza, sarebbe di spettanza statale, inclusa, quanto tale, nell'Allegato II, punto 4-bis alla Parte II del cod. ambiente (Allegato A, n. 18);

e) le strade, le piste poderali e interpoderali, di nuova realizzazione, con lunghezza superiore a 2 chilometri; la generica dizione «strade», in assenza di specificazioni o esclusioni non consentirebbe di individuare con esattezza la classificazione (strade extraurbane, urbane) e la relativa competenza (statale per le extraurbane incluse nell'Allegato II e II-bis, regionale per le urbane di scorrimento incluse nell'Allegato III alla Parte II del cod. ambiente) (Allegato A, n. 19);

f) lo stoccaggio di gas combustibili in serbatoi sotterranei artificiali con una capacità complessiva superiore a 40.000 metri cubi; tale tipologia di progetto, con diversa soglia di capacità (80.000 m³), sarebbe di competenza statale, come indicato dall'Allegato II, punto 4-bis, terza alinea, alla Parte II del cod. ambiente (Allegato A, n. 20);

4.2.– La difesa erariale segnala, inoltre, che l'Allegato A della legge regionale n. 3 del 2018 annovererebbe, tra i progetti da sottoporre a VIA, alcune tipologie di progetti che ricadono nell'Allegato IV alla Parte II del cod. ambiente, il quale elenca i progetti da sottoporre a semplice procedura regionale di verifica di assoggettabilità a VIA.

Tra questi sono indicati: a) gli impianti eolici per la produzione di energia elettrica, con potenza complessiva installata superiore a 100 kW; per tale tipologia di progetti, inclusa nell'Allegato IV, punto 2.d) alla Parte II del cod. ambiente, la normativa regionale prevede inoltre una soglia inferiore rispetto a quella prevista dalla normativa nazionale, pari a 1 MW (Allegato A, n. 3); b) gli impianti fotovoltaici, con potenza complessiva installata superiore a 1 MW (Allegato A, n. 4); c) gli impianti industriali destinati alla fabbricazione di pasta per carta a partire dal legno o da altre materie fibrose, alla fabbricazione di carta e cartoni con capacità di produzione superiore a 100 tonnellate al giorno (Allegato A, n. 5); d) il trattamento di prodotti intermedi e fabbricazione di prodotti chimici (Allegato A, n. 7); e) la produzione di pesticidi, prodotti farmaceutici, pitture e vernici, elastomeri e perossidi (Allegato A, n. 8); f) lo stoccaggio di altri prodotti chimici con capacità complessiva superiore a 1.000 metri cubi (Allegato A, n. 10); g) gli impianti per la concia del cuoio e del pellame (Allegato A, n. 11).

4.3.– Infine, nell'Allegato B alla legge regionale censurata, relativa ai «Progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità regionale», si farebbe riferimento a progetti che la disciplina statale

considera di competenza statale elencati dagli Allegati II e II-bis alla Parte II del cod. ambiente, o comunque a progetti non previsti, per tipo e dimensione, dalla normativa statale.

In particolare, sono impugnate le disposizioni che si riferiscono:

a) agli impianti termici per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda con potenza termica complessiva installata compresa fra 3 e 15 MW, o aventi un diametro della condotta principale della rete di teleriscaldamento superiore a 350 millimetri, o aventi una lunghezza della condotta principale della rete di teleriscaldamento superiore a 10 chilometri; tale tipologia di progetti, con diversa soglia (50 MW), è inclusa nell'Allegato II-bis, punto 1.a).

Al di sotto di tale soglia la difesa erariale sottolinea come non sia prevista alcuna procedura nell'ambito della normativa nazionale vigente per gli impianti termici destinati alla produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda (Allegato B, n. 2.a);

b) agli impianti eolici per la produzione di energia elettrica, con potenza complessiva installata compresa fra 20 e 100 kW, oppure aventi altezza massima della macchina eolica (sino al mozzo, in caso di rotore ad asse orizzontale) superiore a 15 metri, o aventi diametro del rotore superiore a 5 metri (Allegato B, n. 2.e);

c) all'istallazione di oleodotti e gasdotti, con lunghezza complessiva superiore ai 10 chilometri; tale tipologia di progetti, con diversa soglia (20 km) sarebbe annoverata tra i progetti da sottoporre a verifica statale di assoggettabilità a VIA, ai sensi dell'Allegato II-bis, punto 1.b), Parte II del cod. ambiente (Allegato B, n. 2.g);

d) all'attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma; tale tipologia di progetti, sarebbe inclusa nell'Allegato II, punto 7) alla Parte II del cod. ambiente, che individua i progetti da sottoporre a VIA statale (Allegato B, n. 2.h);

e) agli interporti, alle piattaforme intermodali e terminali intermodali; tale tipologia di progetti sarebbe inclusa nell'Allegato II-bis, punto 2.a), alla Parte II del cod. ambiente, relativa alla verifica statale di assoggettabilità a VIA (Allegato B, n. 7.e);

f) alle strade extraurbane secondarie e strade urbane con lunghezza superiore a 1.500 metri non comprese nell'Allegato A); alle altre strade, piste poderali ed interpoderali, soggette a un allargamento della carreggiata carrabile, con lunghezza superiore ad 1 chilometro, alle strade, piste poderali ed interpoderali di nuova realizzazione, con lunghezza compresa fra 500 metri e 2 chilometri, nonché piste di cantiere, di natura temporanea, di lunghezza superiore a 500 metri; la definizione sarebbe parzialmente difforme da quella dell'Allegato IV, punto 7.h), alla Parte II del cod. ambiente, relativa alla verifica regionale di assoggettabilità a VIA, e comporterebbe possibili diverse interpretazioni sulla competenza statale o regionale per le «strade extraurbane secondarie» (Allegato B, n. 7.g);

g) agli acquedotti di nuovo tracciato con una lunghezza superiore ai 20 chilometri; tale tipologia di progetti sarebbe inclusa nell'Allegato II-bis, punto 2.d) alla Parte II del cod. ambiente, relativa alla verifica statale di assoggettabilità a VIA (Allegato B, n. 7.j);

h) ai nuovi aeroporti ed interventi sugli aeroporti esistenti che comportano l'edificazione di volumi superiori a 10.000 metri cubi o la pavimentazione di superfici superiori a 20.000 metri quadri, altiporti, eliporti, aviosuperfici ed elisuperfici non occasionali; tutti gli aeroporti non compresi nell'Allegato II sarebbero però inclusi nell'Allegato II-bis, punto 2.e) alla Parte II del cod. ambiente, relativa alla verifica statale di assoggettabilità a VIA (Allegato B, n. 7.m);

i) agli elettrodotti aerei esterni per il trasporto di energia elettrica, non facenti parte della rete elettrica di trasmissione statale, con tensione nominale superiore a 100 kV e tracciato di lunghezza

compreso fra 3 e 10 chilometri; tale tipologia di progetti, con parziale diversa definizione e con soglie di lunghezza superiori a 3 km, sarebbe annoverata tra i progetti da sottoporre a verifica statale di assoggettabilità a VIA, inclusa nell'Allegato II-bis, punto 1.d), alla Parte II del cod. ambiente (Allegato B, n. 7.r).

4.4.– Le questioni, relative all'art. 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018 e ai procedimenti impugnati riportati negli Allegati A e B, sono fondate.

La nuova distribuzione di competenze tra Stato e Regioni, operata dal d.lgs. n. 104 del 2017, è stata già considerata, da questa Corte, tra gli aspetti fondamentali della riforma «in tema di VIA e di assoggettabilità a VIA, istituti chiave per la tutela dell'ambiente, la quale necessita di un livello di protezione uniforme sul territorio nazionale» (sentenza n. 198 del 2018; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 93 del 2019).

Il d.lgs. n. 104 del 2017 (in particolare, gli artt. 5, 22, 26) ha sostituito gli Allegati alla Parte II del cod. ambiente, e così realizzato una nuova allocazione dei procedimenti di VIA tra Stato e Regioni, ampliando il novero dei procedimenti di competenza statale.

Tale diversa allocazione dei procedimenti ha determinato «un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedimentali, assegnando allo Stato l'apprezzamento dell'impatto sulla tutela dell'ambiente dei progetti reputati più significativi e, così, evitando la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizzava il previgente sistema.

Fattore, quest'ultimo, che aveva originato sovrapposizione e moltiplicazione di interventi, oltre che normative differenziate le quali, accanto a diluizioni temporali reputate inaccettabili inducevano a deprecabili fenomeni di «delocalizzazione dei progetti verso aree geografiche a basso livello di regolazione ambientale»».

L'allocazione presso lo Stato delle procedure coinvolgenti progetti a maggior impatto ha, dunque, risposto ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione, «funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale» (sentenza n. 198 del 2018).

Anche le citate disposizioni vincolano gli enti ad autonomia differenziata, perché sono state ascritte, dalla giurisprudenza di questa Corte, alla categoria «norme fondamentali di riforma economico-sociale», oltre che «diretta conseguenza dell'attuazione degli obiettivi posti dalla direttiva dell'Unione europea» (sentenza n. 198 del 2018).

Da tali premesse discende l'illegittimità costituzionale delle norme che interferiscono con i procedimenti che il cod. ambiente riserva allo Stato, indicando tipologie di progetti non perfettamente corrispondenti alle fattispecie contenute nel d.lgs. n. 152 del 2006, o prevedendo soglie dimensionali inferiori a quanto previsto dalla disciplina statale senza contestualmente stabilire «limiti» massimi idonei ad evitare sovrapposizioni (Allegato A, numeri 2, 3, 9, 17, 18, 19 e 20; Allegato B, numeri 2a, 2e, 2g, 2h, 7e, 7g, 7j, 7m e 7r).

4.5.– A conclusioni analoghe deve giungersi per i procedimenti che la legge regionale impugnata sottopone a VIA regionale o a verifica regionale di assoggettabilità a VIA non indicati dagli Allegati alla Parte II del cod. ambiente (Allegato A, numeri 4, 5, 7, 8, 10 e 11).

Anche tali fattispecie sono illegittime in quanto si allontanano dalla disciplina statale, la quale, in virtù della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma lettera s) Cost., richiede una uniformità di trattamento normativo nella allocazione dei procedimenti tra Stato e Regioni

4.5.1.– Al riguardo non può sostenersi, come diffusamente eccepito dalla difesa regionale, che la scelta di sottoporre alle procedure di VIA progetti non menzionati dalla normativa statale innalzi di per sé i livelli di tutela ambientale, contribuendo a implementare la protezione del valore costituzionale indicato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La tutela ambientale, infatti, ha sicuramente una portata trasversale e finalistica, in grado di condizionare talune competenze regionali, e in questi casi può anche lasciare spazio a scelte regionali che siano volte a tutelare in melius i valori ambientali.

Essa evoca, tuttavia, anche un oggetto, l'ambiente appunto, che rimanda a un «bene della vita, materiale e complesso», una «entità organica» che richiede una salvaguardia del «tutto» e delle «singole componenti considerate come parti del tutto» (sentenza n. 378 del 2007; nello stesso senso sentenze n. 104 del 2008 e n. 367 del 2007).

La VIA, in quanto istituto teso a disciplinare i procedimenti che verificano l'impatto ambientale, rientra a pieno titolo nella competenza esclusiva indicata dall'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., escludendo di regola competenze regionali.

Ed infatti questa Corte ha più volte ribadito che l'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata» pur sempre «nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente» (sentenze n. 198 del 2018, n. 66 del 2018, n. 199 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007).

In breve: l'innalzamento dello standard ambientale presuppone pur sempre l'esercizio di una competenza regionale, nella specie insussistente.

L'esercizio di una competenza legislativa regionale può incrociare la disciplina statale volta alla tutela di uno o più valori ambientali (o viceversa); solo in tali casi si può operare un attento bilanciamento fra la normativa regionale, che introduca livelli più elevati di tutela ambientale, e quella statale posta direttamente a tutela degli stessi.

Tale bilanciamento è comunque da escludere allorché le norme statali riguardano non la disciplina di specifici settori ambientali ma le stesse procedure volte all'emersione e alla individuazione di tali valori, come, ad esempio, nel caso delle regole istituzionali per la valutazione di impatto ambientale; in questi casi la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. si riferisce ad una materia in sé conclusa che non attraversa altre competenze.

4.5.2.– In ogni modo, la valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria – quasi che fosse possibile frazionare la tutela ambientale dagli altri interessi costituzionalmente rilevanti – ma deve essere valutata alla luce della ratio sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua competenza esclusiva.

In questo senso, se, in astratto, non può ritenersi precluso alle Regioni di innalzare il livello di tutela ambientale nell'esercizio di competenze proprie, la scelta regionale deve essere sottoposta ad una verifica ad opera di questa Corte.

L'aggravamento delle procedure di VIA non può produrre di per sé il miglioramento di standard ambientali.

Come già detto, peraltro, la disciplina statale della VIA è mossa dalla necessità di affiancare, alla tutela ambientale, la semplificazione, razionalizzazione e velocizzazione dei procedimenti, esigenze che sarebbero frustrate da un aggravamento degli oneri connessi alla sottoposizione a VIA, su scala regionale, di procedimenti ritenuti non rilevanti, a fini ambientali, dal legislatore statale.

Non è un caso, al riguardo, che lo Stato riconosca uno spazio di intervento alle Regioni e Province autonome (art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente, introdotto dal d.lgs. n. 104 del 2017), in ambiti specifici e puntualmente precisati dallo stesso cod. ambiente.

Gli enti regionali possono disciplinare, infatti, «con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA», stabilendo «regole particolari ed ulteriori» solo e soltanto «per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie».

La competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non esclude interventi regionali, anche legislativi, purché compatibili con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale.

Di qui l'accoglimento delle prospettate questioni di legittimità costituzionale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 10, 12, 13, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Modificazioni alla legge regionale 26 maggio 2009, n. 12 (Legge europea 2009), in conformità alla 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 (Legge europea regionale 2018)»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018 e dell'Allegato A alla medesima legge regionale, e degli allegati ivi contenuti, limitatamente ai numeri 2), 3), 4), 5), 7), 8), 9) 10), 11), 17), 18), 19), 20) dell'Allegato A, e ai numeri 2.a), 2.e) 2.g), 2.h), 7.e), 7.g), 7.j), 7.m), 7.r) dell'Allegato B.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 giugno 2019.

Sentenza: 22 maggio 2019, n. 148

Materia: tutela dell'ambiente, energia

Parametri invocati: articoli 3, 41, 97 e 117, secondo e terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale superiore delle acque pubbliche

Oggetto: art. 18, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11 (Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque)

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11 (Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque), nella parte in cui non consente la costruzione, all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua, di manufatti per la realizzazione di impianti di produzione di energia idroelettrica compatibili con le esigenze di prevenzione dei rischi idrogeologici

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Tribunale superiore delle acque pubbliche ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 41, 97 e 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11 (Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque), nella parte in cui non prevede che siano esclusi dal divieto di costruzione, all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua, i manufatti e i lavori funzionali all'esercizio di concessioni di derivazione d'acqua per uso idroelettrico.

Tale norma dispone che *«all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua non è consentita la costruzione di opere di qualunque tipologia, a eccezione della realizzazione di manufatti e di lavori funzionali al mantenimento in efficienza degli argini stessi, alla difesa idraulica, al contenimento delle piene, al soccorso pubblico, alla tutela della pubblica incolumità e dell'ambiente o di manufatti di presa funzionali all'alimentazione di reti e impianti consortili aventi finalità irrigue o di bonifica»*.

Secondo il Tribunale rimettente sarebbe violato l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 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), quale principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», integrato dalle Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, adottate il 10 settembre 2010 con decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali.

La disposizione regionale censurata impedirebbe, in modo aprioristico e generalizzato, la costruzione, negli argini dei corsi d'acqua della Regione, di opere e manufatti quando destinati o funzionali all'esercizio di concessioni di derivazione di acque per la produzione di energia idroelettrica, senza che sia invece richiesta una valutazione delle caratteristiche dei singoli progetti in relazione alle concrete condizioni dei luoghi e alla comparazione degli interessi coinvolti nel caso specifico.

La Corte premette che la legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015 reca la disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque e in particolare,

all'articolo 18, prevede una speciale tutela dei corpi idrici superficiali e delle aree fluviali, ponendo una serie di divieti e prescrizioni concernenti l'alveo dei corsi d'acqua naturali, le sponde, la loro fascia adiacente e gli argini.

In particolare, il comma 3 censurato prevede che all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua non è consentita la costruzione di opere di qualunque tipologia, a eccezione della realizzazione di manufatti e di lavori funzionali al mantenimento in efficienza degli argini stessi, alla difesa idraulica, al contenimento delle piene, al soccorso pubblico, alla tutela della pubblica incolumità e dell'ambiente, o di manufatti di presa funzionali all'alimentazione di reti e impianti consortili aventi finalità irrigue o di bonifica.

Successivamente, la norma censurata è stata modificata eliminando anche la possibilità di realizzare manufatti di presa funzionali all'alimentazione di reti e impianti consortili aventi finalità irrigue.

La Consulta delinea, in primo luogo, la materia in cui si colloca la norma censurata, in particolare ritiene che l'articolo 18 può iscriversi alla materia della «*utilizzazione delle acque pubbliche*» che l'articolo 5, numero 14), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), riserva alla competenza concorrente del legislatore regionale nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato; competenza arricchita dal trasferimento alla Regione delle acque pubbliche, degli alvei e delle opere idrauliche, situati nel territorio regionale (decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265, recante «*Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo*»).

Al contempo, tale disposizione regola anche qualche aspetto che incrocia altra materia come avviene per il comma 3 dell'articolo 18 che incrocia la materia della «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*», che l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione indica come competenza concorrente per le Regioni a statuto ordinario.

Invece, lo statuto speciale di autonomia non prevede, in favore della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, alcuna competenza legislativa in questa materia (sentenza n. 298 del 2013), ma solo una riserva quanto al gettito dell'accisa sull'energia elettrica consumata nella Regione (art. 49).

Opera, pertanto, la clausola di equiparazione di cui all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che stabilisce che le disposizioni di tale revisione costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite; ciò sino all'adeguamento dei rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione, ai sensi dell'articolo 11 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Nel caso della Regione Friuli Venezia Giulia il decreto legislativo 23 aprile 2002, n. 110 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di energia, miniere, risorse geotermiche e incentivi alle imprese), ha trasferito alla Regione autonoma le funzioni amministrative in materia di energia, concernenti in particolare anche la produzione (art. 1), riservando allo Stato le funzioni elencate nell'articolo 3, afferenti in particolare alle linee della politica energetica nazionale e alla definizione degli obiettivi e dei programmi nazionali in materia di fonti rinnovabili, nonché la definizione dei criteri generali tecnico-costruttivi e le norme tecniche essenziali degli impianti di produzione dell'energia.

Si tratta quindi di competenza ripartita, attuativa della competenza concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, estesa alla Regione ad autonomia differenziata per effetto della clausola di estensione automatica di cui all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Il legislatore regionale è, quindi, tenuto al rispetto delle norme fondamentali della materia, quali poste dalla normativa statale.

In particolare, l'articolo 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 enuncia, come riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, i principi fondamentali in materia, disciplinando il procedimento autorizzatorio e la localizzazione dei siti per la realizzazione degli impianti in questione (ex plurimis, sentenza n. 364 del 2006). Ulteriori principi fondamentali sono stati fissati, anche in questo ambito, dalla legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), che costituisce «*legislazione di cornice*» per la materia dell'energia (sentenza n. 383 del 2005).

È, dunque, in relazione a tali principi che viene scrutinata la disposizione censurata, considerando che il legislatore statale, proprio «*attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione*» (sentenza n. 99 del 2012).

Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette invece 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.

Pertanto la Corte (sentenza n. 69 del 2018) ha ritenuto illegittima la fissazione, da parte del legislatore regionale, di distanze minime per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Né appartiene alla competenza legislativa della stessa Regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'articolo 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, con l'introduzione di divieti generalizzati (sentenza n. 224 del 2012).

Parimenti, in precedenza, nella sentenza n. 308 del 2011, si è affermata l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che prevedevano un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di tali impianti.

Anche con riguardo a una Regione ad autonomia speciale la Corte (sentenza n. 199 del 2014) ha ritenuto che la disposizione censurata – nell'individuare i siti idonei alla realizzazione degli impianti – si poneva in contrasto con le linee guida statali in quanto circoscriveva, limitandole, le aree disponibili alla realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile (nella specie, eolica), senza alcuna ragione giustificatrice rispetto alla specifica competenza primaria in materia paesaggistica della Regione. Si invertiva così il rapporto regola-eccezione, imposto dall'articolo 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, che prescrive la generale disponibilità, anche degli ambiti di paesaggio costieri, alla installazione degli impianti.

Occorre, quindi, far riferimento all'articolo 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 che disciplina il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili.

I commi 3 e 4 prevedono che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o dalle Province delegate dalla Regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico.

Il comma 10, in particolare, dispone che le linee guida sono approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive (oggi Ministro per lo sviluppo economico), di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali. Esse perseguono l'obiettivo, espressamente indicato, di assicurare un corretto inserimento degli impianti nel territorio.

In questo contesto le Regioni possono individuare aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti e porre limitazioni e divieti in atti programmatori o pianificatori per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili, ma con le prescritte modalità procedurali.

Le linee guida indicano appunto i criteri e i principi che le Regioni sono tenute a rispettare al fine di individuare le aree nelle quali non è possibile realizzare impianti alimentati da fonti di energia alternativa.

Pertanto –afferma la Corte (sentenza n. 13 del 2014) – alle Regioni è consentito individuare, caso per caso, aree e siti non idonei, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti.

Conseguentemente, in continuità con il richiamato costante orientamento giurisprudenziale, la Corte ribadisce che l'articolo 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, con le relative linee guida, appartiene ai principi fondamentali della materia, di competenza legislativa concorrente, «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*»; sicché il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare «*le aree e i siti non idonei*» alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale (nello stesso senso, le sentenze n. 69 del 2018, n. 199 del 2014 e n. 308 del 2011).

I richiamati principi fondamentali della materia richiedono che la produzione di energia idroelettrica sia favorita e quindi con essi è incompatibile una norma regionale, quale quella censurata, che ne faccia divieto in alcuni siti ponendo una prescrizione assoluta di immodificabilità, nella specie, degli argini fluviali.

La competenza regionale in materia di utilizzazione delle acque non legittima tale divieto assoluto, ma comporta solo che il favore che assiste la produzione dell'energia idroelettrica debba essere bilanciato, nell'apposito procedimento, con le esigenze sottese alla competenza regionale in materia di acque.

In conclusione, la Corte, assorbiti gli altri parametri evocati dal Tribunale superiore rimettente, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2015 nella parte in cui non consente la costruzione, all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua, di manufatti per la realizzazione di impianti di produzione di energia idroelettrica compatibili con le esigenze di prevenzione dei rischi idrogeologici.

Acque pubbliche - Demanio idrico regionale - Divieto di costruzione di opere all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua - Manufatti e lavori funzionali all'esercizio di concessioni di derivazione idroelettrica compatibili con le esigenze di prevenzione dei rischi idrogeologici. - Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11 (Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque), art. 18, comma 3. - (T-190148) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 26-6-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11 (Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque), promosso dal Tribunale superiore delle acque pubbliche nel procedimento vertente tra il Comune di Castions di Strada e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e altri, con ordinanza del 15 febbraio 2017, iscritta al n. 103 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Castions di Strada e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Luca De Pauli per il Comune di Castions di Strada e Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza del 15 febbraio 2017, il Tribunale superiore delle acque pubbliche, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41, 97 e 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11 (Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque), nella parte in cui non prevede che siano esclusi dal divieto di costruzione all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua, i manufatti e i lavori funzionali all'esercizio di concessioni di derivazione d'acqua per uso idroelettrico.

Secondo il Tribunale rimettente sarebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione 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), quale principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», integrato dalle Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, adottate il 10 settembre 2010 con decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali.

La disposizione regionale censurata impedirebbe, in modo aprioristico e generalizzato, la costruzione, negli argini dei corsi d'acqua della Regione, di opere e manufatti pure quando destinati o funzionali all'esercizio di concessioni di derivazione di acque per la produzione di energia idroelettrica, senza che sia invece richiesta una valutazione delle caratteristiche dei singoli progetti in relazione alle concrete condizioni dei luoghi e alla comparazione degli interessi coinvolti nel caso specifico.

Il Tribunale, poi, evoca anche altri parametri: l'art. 117, secondo comma, Cost., perché la disposizione censurata, limitando aprioristicamente il libero accesso al mercato dell'energia, creerebbe uno squilibrio nella concorrenza; gli artt. 3 e 41 Cost., perché la stessa limiterebbe il diritto di iniziativa economica; l'art. 97 Cost., in quanto, per effetto dell'aprioristica preclusione di valutazioni comparative, priverebbe la pubblica amministrazione della possibilità di contemperare gli interessi in gioco per rendere compatibili le esigenze della produzione di energia da fonti rinnovabili con gli altri molteplici interessi, pubblici e privati, coinvolti.

2. – Va premesso che la legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015 reca la disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque e in particolare, all'art. 18, prevede una speciale tutela dei corpi idrici superficiali e delle aree fluviali, ponendo una serie di divieti e prescrizioni concernenti l'alveo dei corsi d'acqua naturali, le sponde, la loro fascia adiacente e gli argini.

In particolare, il comma 3 – disposizione censurata – prevede che all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua non è consentita la costruzione di opere di qualunque tipologia, a eccezione della realizzazione di manufatti e di lavori funzionali al mantenimento in efficienza degli argini stessi, alla difesa idraulica, al contenimento delle piene, al soccorso pubblico, alla tutela della pubblica incolumità e dell'ambiente, o di manufatti di presa funzionali all'alimentazione di reti e impianti consortili aventi finalità irrigue o di bonifica.

Per effetto della successiva legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3 (Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità), la

disposizione censurata è stata modificata e in particolare è stata eliminata la possibilità di realizzare manufatti di presa funzionali all'alimentazione di reti e impianti consortili aventi finalità irrigue.

La stessa legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018 ha anche modificato il comma 1 dell'art. 18, introducendo il riferimento alle «finalità di cui all'art. 115 del decreto legislativo 152/2006»; disposizione questa che reca la disciplina di tutela delle aree di pertinenza dei corpi idrici e specificamente prevede che le Regioni disciplinano gli interventi di trasformazione e di gestione del suolo e del soprassuolo previsti nella fascia di almeno dieci metri dalla sponda di fiumi, laghi, stagni e lagune.

Questo *jus superveniens*, peraltro – può subito rilevarsi –, non modifica i termini delle questioni di costituzionalità sollevate dal Tribunale superiore rimettente.

3. – L'art. 18 – come ha giustamente rilevato la difesa della Regione – può iscriversi alla materia della «utilizzazione delle acque pubbliche» che l'art. 5, numero 14), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), riserva alla competenza concorrente del legislatore regionale nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato; competenza arricchita dal trasferimento alla Regione delle acque pubbliche, degli alvei e delle opere idrauliche, situati nel territorio regionale (decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo»).

Al contempo, tale disposizione non manca di regolare anche qualche aspetto che incrocia altra materia.

Ciò avviene, ad esempio, nella prescrizione contenuta espressamente nel comma 1 dell'art. 18, che vuole che gli impianti di smaltimento di rifiuti e di discariche non possono essere collocati nella fascia di 150 metri dal piede dell'argine esterno o dal ciglio della sponda; prescrizione che attiene anche alla materia dell'ambiente.

Ma una parallela prescrizione può desumersi – come correttamente ritiene il Tribunale superiore rimettente – dal comma 3 della stessa disposizione: non è possibile, in modo assoluto, la realizzazione, negli argini di tutti i corsi d'acqua della Regione, qualsivoglia manufatto funzionale alla produzione di energia idroelettrica.

Questo frammento normativo – che, così interpretato, è posto a fondamento dei provvedimenti della Regione di diniego di concessione di derivazione, impugnati dal Comune richiedente – incrocia la materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che l'art. 117, terzo comma, Cost. indica come competenza concorrente per le Regioni a statuto ordinario.

Invece, lo statuto speciale di autonomia non prevede, in favore della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, alcuna competenza legislativa in questa materia (sentenza n. 298 del 2013), ma solo una riserva quanto al gettito dell'accisa sull'energia elettrica consumata nella Regione (art. 49).

Opera, pertanto, la clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che stabilisce che le disposizioni di tale revisione costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite; ciò sino all'adeguamento dei rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione, ai sensi dell'art. 11 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Con riferimento alla materia dell'energia, ciò è avvenuto con il decreto legislativo 23 aprile 2002, n. 110 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di energia, miniere, risorse geotermiche e incentivi alle imprese), che ha trasferito alla Regione autonoma le funzioni amministrative in materia di energia, concernenti in particolare anche la produzione (art. 1), riservando allo Stato le funzioni elencate nell'art. 3, afferenti in particolare alle linee della politica energetica nazionale e

alla definizione degli obiettivi e dei programmi nazionali in materia di fonti rinnovabili, nonché la definizione dei criteri generali tecnico-costruttivi e le norme tecniche essenziali degli impianti di produzione dell'energia.

Si tratta quindi di competenza ripartita, attuativa della competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., estesa alla Regione ad autonomia differenziata per effetto della clausola di estensione automatica di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Il legislatore regionale è, quindi, parimenti tenuto al rispetto delle norme fondamentali della materia, quali poste dalla normativa statale.

4. – Ciò premesso, va innanzi tutto affermata la piena ammissibilità delle questioni incidentali di costituzionalità sollevata dal rimettente.

Infatti, sussiste la rilevanza delle questioni perché i provvedimenti impugnati dal Comune di Castions di Strada, che ha adito il Tribunale superiore deducendo la loro illegittimità, fondano il diniego di concessione di derivazione delle acque del torrente Cormor proprio sul divieto assoluto, contenuto nella disposizione censurata, di realizzare, negli argini, qualsivoglia manufatto per la produzione di energia idroelettrica.

Pertanto, la legittimità costituzionale della norma regionale che tale divieto pone è direttamente rilevante per la definizione del giudizio a quo.

L'ordinanza di rimessione ha, poi, adeguatamente motivato i dubbi di legittimità costituzionale in riferimento ai menzionati parametri (artt. 3, 41, 97 e 117, secondo e terzo comma, Cost.).

In particolare, è ammissibile la deduzione, come parametro, dell'art. 117, terzo comma, Cost., pur trattandosi di Regione ad autonomia differenziata, perché il Tribunale superiore si è confrontato con disposizioni dello statuto speciale che non prevedono la materia dell'energia e quindi opera la clausola di equiparazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 nei termini sopra descritti (da ultimo, sul tema, sentenza n. 119 del 2019).

5. – Nel merito, la questione è fondata con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

6. – La disciplina delle fonti rinnovabili, essenzialmente di matrice europea, tende a favorire la produzione di energia “pulita”, sì da meglio salvaguardare l'ambiente.

È la strategia nazionale di green economy per uno sviluppo sostenibile dal punto di vista energetico (art. 72 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali»).

Come questa Corte (sentenza n. 85 del 2012) ha già rilevato, la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120; Statuto dell'Agenzia internazionale per le energie rinnovabili IRENA, fatto a Bonn il 26 gennaio 2009, ratificato e reso esecutivo con legge 5 aprile 2012, n.48) e quella comunitaria (direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, e direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) manifestano un deciso favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili.

In particolare, in ambito europeo una disciplina così orientata è rinvenibile nelle citate direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE e in quella più recente (di rifusione) 2018/2001/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

In ambito nazionale, la normativa europea è stata recepita dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, che attua la direttiva 2001/77/CE, e dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, che attua la direttiva 2009/28/CE. Con decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, è poi stata data

attuazione alla direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica, recante varie disposizioni per favorire l'energia derivante da fonti rinnovabili.

In questo contesto normativo, in particolare, l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 enuncia, come riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte, i principi fondamentali in materia disciplinando il procedimento autorizzatorio e la localizzazione dei siti per la realizzazione degli impianti in questione (ex plurimis, sentenza n. 364 del 2006).

Ulteriori principi fondamentali sono stati fissati, anche in questo ambito, dalla legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), che costituisce «legislazione di cornice» per la materia dell'energia (sentenza n. 383 del 2005).

Il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, derivante dalla normativa europea e recepito dal legislatore nazionale, «trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse» (sentenza n. 224 del 2012).

Le quali sono anche coinvolte nella ripartizione della quota minima di incremento dell'energia elettrica da fonti rinnovabili che il Governo è stato chiamato a fissare d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, per raggiungere gli obiettivi fissati in sede europea (decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante «Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente», convertito, con modificazioni, in legge 27 febbraio 2009, n. 13).

È, dunque, alla stregua di tali principi che va scrutinata la disposizione censurata, considerando che il legislatore statale, proprio «attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione» (sentenza n. 99 del 2012).

Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette invece 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.

Pertanto questa Corte (sentenza n. 69 del 2018) ha ritenuto illegittima la fissazione, da parte del legislatore regionale, di distanze minime per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Né appartiene alla competenza legislativa della stessa Regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, con l'introduzione di divieti generalizzati (sentenza n. 224 del 2012).

Parimenti, in precedenza, nella sentenza n. 308 del 2011, si è affermata l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che prevedevano un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di tali impianti.

Anche con riguardo a una Regione ad autonomia speciale questa Corte (sentenza n. 199 del 2014) ha ritenuto che la disposizione censurata – nell'individuare i siti idonei alla realizzazione degli impianti – si poneva in contrasto con le linee guida statali in quanto circoscriveva, limitandole, le aree disponibili alla realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile (nella specie, eolica), senza alcuna ragione giustificatrice rispetto alla specifica competenza primaria in materia paesaggistica della Regione.

Si invertiva così il rapporto regola-eccezione, imposto dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, che prescrive la generale disponibilità, anche degli ambiti di paesaggio costieri, alla installazione degli impianti.

7. – Occorre, quindi, far riferimento all’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 che disciplina il procedimento volto al rilascio dell’autorizzazione unica per la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili.

I commi 3 e 4 prevedono che la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all’esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o dalle Province delegate dalla Regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell’ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico.

Il comma 10, in particolare, dispone che le linee guida sono approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive (oggi Ministro per lo sviluppo economico), di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali.

Esse perseguono l’obiettivo, espressamente indicato, di assicurare un corretto inserimento degli impianti nel territorio.

In questo contesto le Regioni possono individuare aree e siti non idonei all’installazione di specifiche tipologie di impianti e porre limitazioni e divieti in atti programmatici o pianificatori per l’installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili, ma con le prescritte modalità procedurali.

Le linee guida indicano appunto i criteri e i principi che le Regioni sono tenute a rispettare al fine di individuare le aree nelle quali non è possibile realizzare impianti alimentati da fonti di energia alternativa.

Pertanto – ha affermato questa Corte (sentenza n. 13 del 2014) – alle Regioni è consentito individuare, caso per caso, aree e siti non idonei, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti.

Conseguentemente, in continuità con il richiamato costante orientamento giurisprudenziale, va ribadito che l’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, con le relative linee guida, appartiene ai principi fondamentali della materia, di competenza legislativa concorrente, «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia»; sicché il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare «le aree e i siti non idonei» alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull’intero territorio regionale (nello stesso senso, le sentenze n. 69 del 2018, n. 199 del 2014 e n. 308 del 2011).

Né a ciò è di ostacolo la “clausola di salvezza” contenuta nell’art. 19 dello stesso d.lgs. n. 387 del 2003.

Questa Corte ha infatti affermato che la competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome «deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell’ambiente e con quella concorrente in materia di energia» (sentenza n. 275 del 2011).

E infatti, con specifico riferimento ad alcune disposizioni legislative proprio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di energia da fonti rinnovabili, questa Corte (sentenza n. 298 del 2013) ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una disposizione regionale che estendeva lo speciale regime abilitativo oltre i limiti fissati dalla legge statale in ordine all’ubicazione e alla potenza degli impianti.

8. – È però ben possibile che la disciplina relativa alla localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili intersechi anche gli ambiti di diverse competenze legislative, nazionali e regionali.

Nel qual caso – come questa Corte ha già precisato – «l’armonizzazione profilata nell’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, tra competenze statali, regionali e provinciali costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella

realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili» (sentenza n. 224 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 308 del 2011 e n. 119 del 2010).

Nella fattispecie la disposizione censurata, dettata in materia di utilizzazione delle acque, contiene anche il divieto assoluto di realizzazione, negli argini fluviali, di qualsivoglia manufatto per la produzione di energia idroelettrica, senza neppure prevedere, come eccezione, la possibilità di realizzare opere compatibili con l'esigenza, in particolare, di prevenire rischi idrogeologici.

I richiamati principi fondamentali della materia richiedono all'opposto che la produzione di energia idroelettrica sia favorita e quindi con essi è incompatibile una norma regionale, quale quella censurata, che ne faccia divieto in alcuni siti ponendo una prescrizione assoluta di immodificabilità, nella specie, degli argini fluviali.

La competenza regionale in materia di utilizzazione delle acque non legittima tale divieto assoluto, ma comporta solo che il favore che assiste la produzione dell'energia idroelettrica debba essere bilanciato, nell'apposito procedimento, con le esigenze sottese alla competenza regionale in materia di acque.

Pertanto, la *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata comporta che la possibilità di realizzazione di manufatti negli argini fluviali sia bilanciata dall'esigenza di prevenire ogni rischio idrogeologico.

9. – In conclusione, assorbiti gli altri parametri evocati dal Tribunale superiore rimettente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2015 nella parte in cui non consente la costruzione, all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua, di manufatti per la realizzazione di impianti di produzione di energia idroelettrica compatibili con le esigenze di prevenzione dei rischi idrogeologici.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11 (Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque), nella parte in cui non consente la costruzione, all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua, di manufatti per la realizzazione di impianti di produzione di energia idroelettrica compatibili con le esigenze di prevenzione dei rischi idrogeologici.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giovanni AMOROSO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 giugno 2019.

Sentenza: 7 maggio 2019, n. 153

Materia: tutela dell'ambiente

Parametri invocati: Cost. 117, secondo comma, lettera s), e 119

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: Art. 7, c. 1° e 11°, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 27/03/2018, n. 12.

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 2018, n. 12 (Disposizioni in materia di cultura, sport, risorse agricole e forestali, risorse ittiche, attività venatoria e raccolta funghi, imposte e tributi, autonomie locali e coordinamento della finanza pubblica, funzione pubblica, infrastrutture, territorio, ambiente, energia, attività produttive, cooperazione, turismo, lavoro, biodiversità, paesaggio, salute e disposizioni istituzionali);

2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 11, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 11, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 2018, n. 12 (Disposizioni in materia di cultura, sport, risorse agricole e forestali, risorse ittiche, attività venatoria e raccolta funghi, imposte e tributi, autonomie locali e coordinamento della finanza pubblica, funzione pubblica, infrastrutture, territorio, ambiente, energia, attività produttive, cooperazione, turismo, lavoro, biodiversità, paesaggio, salute e disposizioni istituzionali), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 119 della Costituzione.

Il comma 1 dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2018 dispone che "Le limitazioni alle nuove concessioni di derivazione d'acqua previste dall'articolo 43, commi 3, 4 e 5, delle Norme di attuazione del Piano regionale di tutela delle acque, non si applicano alle istanze di concessione di derivazione d'acqua presentate prima della data di approvazione del Piano stesso".

Questa disposizione è censurata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 95 e 96 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto sottrarrebbe alle limitazioni previste dal piano regionale di tutela delle acque le domande di concessione presentate prima della sua approvazione, consentendo così di prescindere, nella loro valutazione, dalle previsioni della pianificazione e programmazione che tendono a garantire l'equilibrio del bilancio idrico, si verrebbe così a violare la competenza legislativa statale in materia di "tutela dell'ambiente"

La Corte ritiene la fondatezza della questione.

La disposizione regionale impugnata consente una deroga a talune limitazioni contenute nel piano regionale di tutela delle acque (quelle previste nell'art. 43, commi 3, 4 e 5, delle sue norme di attuazione) alle nuove concessioni di derivazione d'acqua, prevedendo che le dette limitazioni non

si applichino alle istanze di concessione presentate prima della data di approvazione del piano stesso

La Corte premette una sintetica descrizione del quadro normativo di riferimento.

L'art. 121 del d.lgs. n. 152 del 2006 disciplina il piano regionale di tutela delle acque, il quale si aggiunge al piano di bacino distrettuale (art. 65) e al piano di gestione (art. 117).

Il piano delle acque è approvato all'esito di un complesso procedimento, articolato nelle seguenti fasi:

a) le Autorità di bacino, nel contesto delle attività di pianificazione o mediante appositi atti di indirizzo e coordinamento, sentite le province e gli enti di governo dell'ambito, definiscono gli obiettivi su scala di distretto cui devono attenersi i piani di tutela delle acque, nonché le priorità degli interventi;

b) le regioni, sentite le province e previa adozione delle eventuali misure di salvaguardia, adottano il Piano di tutela delle acque e lo trasmettono al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nonché alle competenti Autorità di bacino, per le verifiche di competenza (comma 2);

c) le Autorità di bacino verificano la conformità del piano agli atti di pianificazione o agli atti di indirizzo e coordinamento di cui al comma 2, esprimendo parere vincolante;

d) le Regioni approvano il Piano di tutela entro i successivi sei mesi (comma 5).

Questa procedura, che vede l'intervento delle regioni sia nella fase dell'adozione del piano sia in quella della sua approvazione definitiva, è interamente disciplinata nel codice dell'ambiente, sull'assunto della sua inerenza alla competenza legislativa statale in materia di "tutela dell'ambiente".

Questo assunto non è stato smentito dalla giurisprudenza costituzionale, che ha ricondotto a tale materia la normativa sulle acque, in quanto preordinata segnatamente alla loro tutela (in questo senso, sentenze n. 229 del 2017 e n. 86 del 2014), osservando in particolare che "il riparto delle competenze dipende proprio dalla distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale, ai sensi del vigente art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione" (sentenza n. 1 del 2010).

Con specifico riferimento al piano di tutela delle acque, la Corte richiama la propria giurisprudenza in cui ha affermato che esso costituisce uno "strumento fondamentale di programmazione, attuazione e controllo per l'individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici", la cui disciplina rientra nella competenza legislativa statale in materia di "tutela dell'ambiente" (sentenza n. 44 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 254, n. 251, n. 246 e n. 232 del 2009).

Gli artt. 95 e 96 del d.lgs. n. 152 del 2006, quali norme interposte, stabiliscono, tra l'altro che: "nei piani di tutela sono adottate le misure volte ad assicurare l'equilibrio del bilancio idrico come definito dalle Autorità di bacino, nel rispetto delle priorità stabilite dalla normativa vigente e tenendo conto dei fabbisogni, delle disponibilità, del minimo deflusso vitale, della capacità di ravvenamento della falda e delle destinazioni d'uso della risorsa compatibili con le relative caratteristiche qualitative e quantitative" (art. 95, comma 2); "salvo quanto previsto al comma 5, tutte le derivazioni di acqua comunque in atto alla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto sono regolate dall'Autorità concedente mediante la previsione di rilasci volti a garantire il minimo deflusso vitale nei corpi idrici, come definito secondo i criteri adottati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con apposito decreto, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni, senza che ciò possa dar luogo alla corresponsione di indennizzi da parte della pubblica amministrazione, fatta salva la relativa riduzione del canone demaniale di concessione" (art. 95, comma 4); "le domande di cui al primo comma relative sia alle grandi sia alle piccole derivazioni sono altresì trasmesse alle Autorità di bacino territorialmente competenti che,

entro il termine perentorio di quaranta giorni dalla data di ricezione ove si tratti di domande relative a piccole derivazioni, comunicano il proprio parere vincolante al competente Ufficio Istruttore in ordine alla compatibilità della utilizzazione con le previsioni del Piano di tutela, ai fini del controllo sull'equilibrio del bilancio idrico o idrologico, anche in attesa di approvazione del Piano anzidetto.

Qualora le domande siano relative a grandi derivazioni, il termine per la comunicazione del suddetto parere è elevato a novanta giorni dalla data di ricezione delle domande medesime.

Decorsi i predetti termini senza che sia intervenuta alcuna pronuncia, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nomina un Commissario "ad acta" che provvede entro i medesimi termini decorrenti dalla data della nomina" "il provvedimento di concessione è rilasciato se:

- a) non pregiudica il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti per il corso d'acqua interessato;
- b) è garantito il minimo deflusso vitale e l'equilibrio del bilancio idrico;
- c) non sussistono possibilità di riutilizzo di acque reflue depurate o provenienti dalla raccolta di acque piovane ovvero, pur sussistendo tali possibilità, il riutilizzo non risulta sostenibile sotto il profilo economico".

Secondo la Corte, di particolare rilievo è, poi, la ricostruzione dell'iter di approvazione del piano regionale di tutela delle acque e del procedimento di formazione della legge regionale impugnata.

Al riguardo, è significativo notare come i due procedimenti si siano svolti e conclusi nello stesso lasso di tempo: il piano regionale di tutela delle acque è stato approvato con decreto del Presidente della Regione 20 marzo 2018, n. 074/Pres. (D.Lgs. 152/2006, art. 121. L.R. 11/2015, art. 10. Approvazione del Piano regionale di tutela delle acque), previa deliberazione della Giunta 15 marzo 2018, n. 591; la legge reg. n. 12 del 2018 è stata approvata definitivamente dal Consiglio regionale il 15 marzo 2018 ed è stata promulgata dal Presidente della Regione il 27 marzo 2018.

La contestualità dell'intervento del legislatore regionale e dell'approvazione del piano di tutela delle acque induce a ritenere che la valutazione della legge regionale non possa prescindere dal contenuto del piano, con la conseguenza che deve ritenersi che la prima sia stata adottata per venire incontro a specifiche esigenze emerse nell'approvazione del secondo.

Da quanto detto la Corte deduce che la Regione, intervenendo con la legge per escludere dall'applicazione di alcune limitazioni le istanze presentate prima dell'approvazione del piano, abbia violato il riparto di competenze in materia di tutela delle acque.

In base a tale riparto infatti le regioni possono adottare le prescrizioni del piano di tutela delle acque che ritengono opportune alla luce degli obiettivi indicati dalle autorità di bacino e sempre nel rispetto del quadro normativo definito dagli artt. 95, 96 e 121 del d.lgs. n. 152 del 2006. Inoltre, le regioni possono anche decidere di prevedere o no "eventuali misure di salvaguardia".

Ciò che è, invece, precluso alle regioni è di intervenire con legge per escludere o circoscrivere l'ambito di operatività del piano stesso, giacché ciò comporterebbe l'elusione, totale o parziale, del vincolo della legge statale, espressione della competenza esclusiva in materia di tutela delle acque, funzionale alla garanzia delle esigenze unitarie cui è preordinata la individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici.

Secondo la Corte, in questa prospettiva, assumono scarso rilievo le specifiche limitazioni la cui applicazione è esclusa dalla norma impugnata, concretizzando comunque la previsione di tale esclusione una indebita violazione della competenza legislativa statale in materia di "tutela dell'ambiente".

Acque pubbliche (concessioni di derivazione d'acqua; sottrazione delle istanze di concessione presentate prima della data di approvazione del Piano regionale di tutela delle acque alle limitazioni previste dal Piano stesso per

le nuove concessioni) - Rifiuti (possibilita' per i gestori di impianti di smaltimento o recupero di stipulare, con i Comuni interessati, convenzioni che prevedano la corresponsione di un indennizzo). - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 2018, n. 12 (Disposizioni in materia di cultura, sport, risorse agricole e forestali, risorse ittiche, attivita' venatoria e raccolta funghi, imposte e tributi, autonomie locali e coordinamento della finanza pubblica, funzione pubblica, infrastrutture, territorio, ambiente, energia, attivita' produttive, cooperazione, turismo, lavoro, biodiversita', paesaggio, salute e disposizioni istituzionali), art. 7, commi 1 e 11. - (T-190153) (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 26-6-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 11, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 2018, n. 12 (Disposizioni in materia di cultura, sport, risorse agricole e forestali, risorse ittiche, attività venatoria e raccolta funghi, imposte e tributi, autonomie locali e coordinamento della finanza pubblica, funzione pubblica, infrastrutture, territorio, ambiente, energia, attività produttive, cooperazione, turismo, lavoro, biodiversità, paesaggio, salute e disposizioni istituzionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 25 maggio-1° giugno 2018, depositato in cancelleria il 30 maggio 2018, iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella udienza pubblica del 7 maggio 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 11, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 2018, n. 12 (Disposizioni in materia di cultura, sport, risorse agricole e forestali, risorse ittiche, attività venatoria e raccolta funghi, imposte e tributi, autonomie locali e coordinamento della finanza pubblica, funzione pubblica, infrastrutture, territorio, ambiente, energia, attività produttive, cooperazione, turismo, lavoro, biodiversità, paesaggio, salute e disposizioni istituzionali), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 119 della Costituzione.

2.– Il comma 1 dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2018 dispone che «[I]e limitazioni alle nuove concessioni di derivazione d'acqua previste dall'articolo 43, commi 3, 4 e 5, delle Norme di attuazione del Piano regionale di tutela delle acque, non si applicano alle istanze di concessione di derivazione d'acqua presentate prima della data di approvazione del Piano stesso». Questa disposizione è censurata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 95 e 96 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto sottrarrebbe alle limitazioni previste dal piano regionale di tutela delle acque

le domande di concessione presentate prima della sua approvazione, consentendo così di prescindere, nella loro valutazione, dalle previsioni della pianificazione e programmazione che tendono a garantire l'equilibrio del bilancio idrico.

2.1.– Preliminarmente la difesa regionale deduce due motivi di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 7.

2.1.1.– Un primo profilo di inammissibilità risiederebbe nella mancata illustrazione del contenuto delle disposizioni di cui all'art. 43, commi 3, 4 e 5, delle norme di attuazione del piano regionale di tutela delle acque.

Secondo la resistente, l'omissione renderebbe impossibile verificare se davvero «le specifiche e limitate eccezioni» all'integrale applicazione del piano compromettano i livelli inderogabili di tutela delle acque, come sostenuto dal ricorrente.

L'eccezione non è fondata.

Il comma 1 dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2018 è impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri sull'assunto che il legislatore regionale non possa sottrarre le istanze di concessione di derivazione d'acqua presentate prima dell'approvazione del piano ad alcuna delle limitazioni previste in quest'ultimo e nelle sue norme di attuazione.

Pertanto, non rilevano in questa sede le specifiche limitazioni fatte oggetto di deroga da parte della legge regionale impugnata, quanto invece la competenza legislativa a intervenire in questa materia. Si deve escludere quindi che la mancata illustrazione del contenuto dei commi 3, 4 e 5 dell'art. 43 delle citate norme di attuazione possa incidere in alcun modo sull'ammissibilità della questione promossa, i cui termini risultano sufficientemente chiari e definiti.

2.1.2.– Un secondo profilo di inammissibilità è individuato dalla difesa regionale nell'erroneità del parametro evocato e, in particolare, nel mancato riferimento alle competenze statutarie della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di acque.

Nemmeno questa eccezione è fondata.

Nel presente giudizio il ricorrente, dopo aver precisato che le disposizioni impugnate «eccedono dalle competenze attribuite alla Regione dallo Statuto speciale di autonomia 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni», illustra le ragioni per le quali l'impugnato comma 1 dell'art. 7 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La difesa statale muove, dunque, da una prospettiva di radicale esclusione di qualsivoglia competenza regionale statutaria e omette, di conseguenza, di illustrare le ragioni dell'applicabilità alla Regione delle norme del Titolo V della Parte seconda della Costituzione anziché di quelle dello statuto speciale (sulla necessità di questa comparazione, da ultimo, sentenze n. 119 e n. 65 del 2019).

Tale impostazione è intrinsecamente coerente: la difesa statale sostiene infatti che la disposizione impugnata incide su un ambito, la tutela delle acque, che la stessa difesa assume rientrare, per giurisprudenza costituzionale «consolidata», nella materia «tutela dell'ambiente».

L'assunzione di una «prospettiva radicale» da parte del ricorrente (nel senso di ritenere del tutto inesistenti competenze statutarie regionali nella materia esaminata) non può naturalmente valere, di per sé, a esonerarlo dall'assolvimento dell'onere di motivare siffatta inesistenza.

Ciò nondimeno, l'asserita «radicale» inesistenza di attribuzioni statutarie della Regione in materia riduce tale onere alla non implausibile argomentazione sul suo presupposto, ossia l'anzidetta assenza di competenze statutarie.

Tale argomentazione non si tramuta, comunque, in un'anticipazione della valutazione del merito delle questioni (sentenza n. 252 del 2016), restando necessariamente limitata a una sommaria delibazione dell'ambito materiale di pertinenza.

A tale proposito questa Corte ha sottolineato più volte la necessità che l'onere di cui si discute sia assolto «in modo adeguato» (ordinanza n. 247 del 2016), escludendo l'ammissibilità del

ricorso quando il ricorrente «non argomenti né chiarisca a quale dei parametri indicati intende fare riferimento, e perché essi – o uno di essi – assumano rilievo» (sentenza n. 58 del 2016).

Ha invece ritenuto ammissibile quel ricorso che non sia «sfornito degli elementi argomentativi minimi richiesti», che vanno valutati anche «in considerazione della radicalità della prospettazione operata dal Governo» (sentenza n. 142 del 2015).

L'adeguatezza, nel senso detto, della argomentazione sull'inesistenza di competenze statutarie regionali può essere "dedotta" a sua volta, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale (fra le tante, sentenze n. 81 del 2019, n. 201, n. 178 e n. 168 del 2018, n. 103 del 2017, n. 58 del 2016, n. 151 e n. 142 del 2015, e ordinanza n. 247 del 2016), dal riferimento a uno o più elementi indiziari, quali l'indicazione nel ricorso dei parametri statutari potenzialmente e astrattamente "incisi" o comunque genericamente pertinenti (sentenze n. 81 del 2019 e n. 201 del 2018) o l'indicazione della giurisprudenza costituzionale che riconduce alla competenza legislativa statale le norme nella materia di cui si discute (sentenza n. 178 del 2018) o l'«evidente» inutilità di uno scrutinio alla luce delle disposizioni statutarie, in ragione del contenuto della norma impugnata (ad esempio, «eminentemente privatistico e processuale») e della natura del parametro evocato (sentenza n. 103 del 2017).

Nel suo ricorso, la difesa statale – che esclude in partenza l'esistenza di una competenza regionale prevista nello statuto speciale e non richiama alcun parametro statutario – motiva la sussistenza della competenza legislativa dello Stato sulla base della giurisprudenza costituzionale che riconduce alla materia «tutela dell'ambiente» le norme a tutela delle acque. Sulla base dei criteri di valutazione anzidetti, l'argomentazione non è implausibile e assolve all'onere di motivazione gravante sul ricorrente.

2.2.– Nel merito la questione è fondata.

La disposizione regionale impugnata consente una deroga a talune limitazioni contenute nel piano regionale di tutela delle acque (quelle previste nell'art. 43, commi 3, 4 e 5, delle sue norme di attuazione) alle nuove concessioni di derivazione d'acqua, prevedendo che le dette limitazioni non si applichino alle istanze di concessione presentate prima della data di approvazione del piano stesso.

Il ricorrente censura la disposizione del comma 1 dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2018, ritenendo che sia violata la competenza legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente».

2.2.1.– In via preliminare si impone una sintetica descrizione del quadro normativo di riferimento.

L'art. 121 del d.lgs. n. 152 del 2006 disciplina il piano regionale di tutela delle acque, il quale si aggiunge al piano di bacino distrettuale (art. 65) e al piano di gestione (art. 117).

Il piano delle acque è approvato all'esito di un complesso procedimento, articolato nelle seguenti fasi: «le Autorità di bacino, nel contesto delle attività di pianificazione o mediante appositi atti di indirizzo e coordinamento, sentite le province e gli enti di governo dell'ambito, definiscono gli obiettivi su scala di distretto cui devono attenersi i piani di tutela delle acque, nonché le priorità degli interventi»; «le regioni, sentite le province e previa adozione delle eventuali misure di salvaguardia, adottano il Piano di tutela delle acque e lo trasmettono al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nonché alle competenti Autorità di bacino, per le verifiche di competenza» (comma 2); «le Autorità di bacino verificano la conformità del piano agli atti di pianificazione o agli atti di indirizzo e coordinamento di cui al comma 2, esprimendo parere vincolante»; le Regioni approvano il Piano di tutela «entro i successivi sei mesi» (comma 5).

Questa procedura, che vede l'intervento delle regioni sia nella fase dell'adozione del piano sia in quella della sua approvazione definitiva, è interamente disciplinata nel codice dell'ambiente, sull'assunto della sua inerenza alla competenza legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente».

Questo assunto non è stato smentito dalla giurisprudenza costituzionale, che ha ricondotto a tale materia la normativa sulle acque, in quanto preordinata segnatamente alla loro tutela (in questo

senso, sentenze n. 229 del 2017 e n. 86 del 2014), osservando in particolare che «il riparto delle competenze dipende proprio dalla distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale, ai sensi del vigente art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione» (sentenza n. 1 del 2010).

Con specifico riferimento al piano di tutela delle acque, questa Corte ha affermato che esso costituisce uno «strumento fondamentale di programmazione, attuazione e controllo per l'individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici», la cui disciplina rientra nella competenza legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente» (sentenza n. 44 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 254, n. 251, n. 246 e n. 232 del 2009).

Gli artt. 95 e 96 del d.lgs. n. 152 del 2006, indicati dal ricorrente come norme interposte, stabiliscono, tra l'altro: «nei piani di tutela sono adottate le misure volte ad assicurare l'equilibrio del bilancio idrico come definito dalle Autorità di bacino, nel rispetto delle priorità stabilite dalla normativa vigente e tenendo conto dei fabbisogni, delle disponibilità, del minimo deflusso vitale, della capacità di ravvenamento della falda e delle destinazioni d'uso della risorsa compatibili con le relative caratteristiche qualitative e quantitative» (art. 95, comma 2); «salvo quanto previsto al comma 5, tutte le derivazioni di acqua comunque in atto alla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto sono regolate dall'Autorità concedente mediante la previsione di rilasci volti a garantire il minimo deflusso vitale nei corpi idrici, come definito secondo i criteri adottati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con apposito decreto, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni, senza che ciò possa dar luogo alla corresponsione di indennizzi da parte della pubblica amministrazione, fatta salva la relativa riduzione del canone demaniale di concessione» (art. 95, comma 4); «le domande di cui al primo comma relative sia alle grandi sia alle piccole derivazioni sono altresì trasmesse alle Autorità di bacino territorialmente competenti che, entro il termine perentorio di quaranta giorni dalla data di ricezione ove si tratti di domande relative a piccole derivazioni, comunicano il proprio parere vincolante al competente Ufficio Istruttore in ordine alla compatibilità della utilizzazione con le previsioni del Piano di tutela, ai fini del controllo sull'equilibrio del bilancio idrico o idrologico, anche in attesa di approvazione del Piano anzidetto.

Qualora le domande siano relative a grandi derivazioni, il termine per la comunicazione del suddetto parere è elevato a novanta giorni dalla data di ricezione delle domande medesime.

Decorso i predetti termini senza che sia intervenuta alcuna pronuncia, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nomina un Commissario "ad acta" che provvede entro i medesimi termini decorrenti dalla data della nomina» (art. 96, comma 1, sostitutivo dell'art. 7, secondo comma, del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, recante «Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici»); «il provvedimento di concessione è rilasciato se:

- a) non pregiudica il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti per il corso d'acqua interessato;
- b) è garantito il minimo deflusso vitale e l'equilibrio del bilancio idrico;
- c) non sussistono possibilità di riutilizzo di acque reflue depurate o provenienti dalla raccolta di acque piovane ovvero, pur sussistendo tali possibilità, il riutilizzo non risulta sostenibile sotto il profilo economico» (art. 96, comma 3, sostitutivo dell'art. 12-bis del r.d. n. 1775 del 1933).

2.2.2.– Di particolare rilievo è, poi, la ricostruzione dell'iter di approvazione del piano regionale di tutela delle acque e del procedimento di formazione della legge regionale impugnata.

Al riguardo, è significativo notare come i due procedimenti si siano svolti e conclusi nello stesso lasso di tempo: il piano regionale di tutela delle acque è stato approvato con decreto del Presidente della Regione 20 marzo 2018, n. 074/Pres. (D.Lgs. 152/2006, art. 121. L.R. 11/2015, art. 10. Approvazione del Piano regionale di tutela delle acque), previa deliberazione della Giunta 15

marzo 2018, n. 591; la legge reg. n. 12 del 2018 è stata approvata definitivamente dal Consiglio regionale il 15 marzo 2018 ed è stata promulgata dal Presidente della Regione il 27 marzo 2018.

La contestualità dell'intervento del legislatore regionale e dell'approvazione del piano di tutela delle acque induce a ritenere che la valutazione della legge regionale non possa prescindere dal contenuto del piano, con la conseguenza che deve ritenersi che la prima sia stata adottata per venire incontro a specifiche esigenze emerse nell'approvazione del secondo.

2.2.3.– Da quanto detto si deduce chiaramente come la Regione, intervenendo con la legge impugnata per escludere dall'applicazione di alcune limitazioni le istanze presentate prima dell'approvazione del piano, abbia violato il riparto di competenze in materia di tutela delle acque.

In base ad esso le regioni possono adottare le prescrizioni del piano di tutela delle acque che ritengono opportune alla luce degli obiettivi indicati dalle autorità di bacino e sempre nel rispetto del quadro normativo definito dagli artt. 95, 96 e 121 del d.lgs. n. 152 del 2006. Inoltre, le regioni possono anche decidere di prevedere o no «eventuali misure di salvaguardia».

Ciò che è, invece, precluso alle regioni è di intervenire con legge per escludere o circoscrivere l'ambito di operatività del piano stesso, giacché ciò comporterebbe l'elusione – totale o parziale – del vincolo della legge statale, espressione della competenza esclusiva in materia di tutela delle acque, funzionale alla garanzia delle esigenze unitarie cui è preordinata la individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici.

In questa prospettiva assumono scarso rilievo le specifiche limitazioni la cui applicazione è esclusa dalla norma impugnata, concretizzando comunque la previsione di tale esclusione una indebita violazione della competenza legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente».

3.– La seconda questione riguarda il comma 11 dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2018, con il quale è stato introdotto, dopo il comma 3-bis dell'art. 27 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 20 ottobre 2017, n. 34 (Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare), il comma 3-ter, del seguente tenore: «I gestori degli impianti di cui agli articoli 3 e 3-bis possono stipulare con i Comuni sul cui territorio sono situati i relativi impianti convenzioni che prevedano la corresponsione di un indennizzo, determinato dal regolamento regionale di cui all'articolo 10, comma 1, lettera b)».

Il comma 11 dell'art. 7 è impugnato per violazione dell'art. 119 Cost., poiché introdurrebbe un tributo sovrapponibile al «tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi», istituito dal legislatore statale con l'art. 3, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica». Esso violerebbe inoltre l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per la sua interferenza con la disciplina dei rifiuti, rientrante nella materia ambientale di competenza esclusiva dello Stato.

3.1.– Preliminarmente occorre precisare che il richiamo «agli articoli 3 e 3-bis», contenuto nella disposizione impugnata, deve intendersi riferito ai commi 3 e 3-bis dell'art. 27 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017, che, nelle more del presente giudizio, sono stati abrogati dall'art. 13, comma 1, lettera h), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2019, n. 6 (Misure urgenti per il recupero della competitività regionale), a decorrere dal 1° maggio 2019.

Pertanto, la norma impugnata, facendo riferimento ai «gestori degli impianti di cui agli articoli recte ai commi 3 e 3-bis», sebbene non espressamente abrogata non può più trovare applicazione a far data dall'entrata in vigore della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2019.

Quest'ultima modifica normativa non incide, però, nel presente giudizio, non potendosi escludere che l'impugnato comma 3-ter abbia trovato applicazione nel periodo della sua vigenza (dal 29 marzo 2018 al 30 aprile 2019).

3.2.– L'art. 27 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017 ha previsto un indennizzo a favore dei «Comuni sul cui territorio sono situati impianti di smaltimento dei rifiuti», al fine di

compensare i «relativi disagi mediante la corresponsione, da parte del gestore dell'impianto, di un indennizzo differenziato determinato ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera b)» (comma 1).

Questo indennizzo «è dovuto per la sola quota di rifiuti gestiti in conto terzi da impianti di recupero:

a) autorizzati all'operazione R1 ai sensi dell'allegato C alla parte quarta del decreto legislativo 152/2006, che utilizzano rifiuti come combustibile o altro mezzo per produrre energia;

b) autorizzati all'operazione R3 ai sensi dell'allegato C alla parte quarta del decreto legislativo 152/2006, che utilizzano rifiuti per produrre ammendante compostato misto;

c) autorizzati all'operazione R3 ai sensi dell'allegato C alla parte quarta del decreto legislativo 152/2006, che effettuano la digestione anaerobica di rifiuti» (comma 2).

Dunque, l'indennizzo non grava sui gestori di qualsiasi impianto di smaltimento di rifiuti ma solo degli «impianti di recupero»: autorizzati all'operazione R1, «che utilizzano rifiuti come combustibile o altro mezzo per produrre energia»; autorizzati all'operazione R3, «che utilizzano rifiuti per produrre ammendante compostato misto»; autorizzati all'operazione R3, «che effettuano la digestione anaerobica di rifiuti».

L'operazione R1 consiste nell'«utilizzazione principalmente come combustibile o come altro mezzo per produrre energia», mentre l'operazione R3 nel «riciclaggio/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi (comprese le operazioni di compostaggio e altre trasformazioni biologiche)».

I commi 3 e 3-bis dell'art. 27 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017 (nel periodo di vigenza, prima della loro abrogazione) escludevano dalla corresponsione dell'indennizzo «i gestori di impianti di recupero o di smaltimento dei rifiuti situati nelle aree produttive ecologicamente attrezzate (APEA) di cui all'articolo 8 della legge regionale 3/2015 e i gestori di impianti di recupero di rifiuti in possesso della registrazione ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit» (comma 3), e inoltre «i gestori di impianti di recupero di rifiuti in possesso della certificazione ambientale ISO 14001» (comma 3-bis).

La disposizione impugnata (comma 3-ter) attenua la portata di queste due previsioni di esclusione dalla corresponsione dell'indennizzo, prevedendo che anche i gestori di questi impianti possano stipulare convenzioni con i comuni al fine di prevedere la corresponsione dell'indennizzo.

3.3.– Le questioni promosse sono inammissibili.

Dalla ricostruzione delle censure e del quadro normativo si deduce chiaramente che il ricorrente contesta una scelta legislativa (quella di prevedere un indennizzo) in realtà già operata con l'art. 27, commi 1 e 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017.

Queste disposizioni prevedono infatti l'indennizzo in questione come obbligatorio per taluni impianti, escludendone altri (quelli previsti negli abrogati commi 3 e 3-bis), mentre la norma oggi impugnata (comma 3-ter) lo rende possibile anche per questi ultimi.

Le ragioni di censura del ricorrente non si appuntano sulla possibilità per i gestori degli impianti di cui ai commi 3 e 3-bis di stipulare, con i comuni, convenzioni che prevedano la corresponsione dell'indennizzo, ma sulla previsione stessa dell'indennizzo, introdotta con la legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017, che è stata impugnata dal Governo in alcune sue disposizioni (scrutate dalla Corte con la sentenza n. 215 del 2018) ma non nel citato art. 27.

Il ricorrente contesta, dunque, una scelta legislativa operata non dalla norma oggetto dell'odierno giudizio ma da una norma presente nell'ordinamento regionale fin dal 2017 e non tempestivamente impugnata.

Pertanto, le questioni promosse devono essere dichiarate inammissibili (ex plurimis, sentenze n. 241 del 2012, n. 325 del 2010 e n. 372 del 2003).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 2018, n. 12 (Disposizioni in materia di cultura, sport, risorse agricole e forestali, risorse ittiche, attività venatoria e raccolta funghi, imposte e tributi, autonomie locali e coordinamento della finanza pubblica, funzione pubblica, infrastrutture, territorio, ambiente, energia, attività produttive, cooperazione, turismo, lavoro, biodiversità, paesaggio, salute e disposizioni istituzionali);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 11, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2019.

Sentenza: 21 maggio 2019, n. 154

Materia: pubblico impiego; diritto civile; contrattazione collettiva

Parametri invocati: articoli 3, comma 1, lettera a), e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), articoli 97 e 117, comma secondo, lett. 1), della Costituzione; articoli 2, 4 e 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), quali norme interposte

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 2 e 6 della legge della Regione autonoma Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge Regione Sardegna 21/2018;

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Sardegna 21/2018;

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Breve pronuncia, che ribadisce il primato della contrattazione collettiva, e dunque del diritto civile, nella regolazione dei rapporti di pubblico impiego, senza che possa residuare spazio per la legislazione regionale, neppure nelle regioni a statuto speciale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le disposizioni in epigrafe, la prima delle quali (l'articolo 2 della l.r. Sardegna 21/2018) accorda al personale non dirigente che sia però posto a capo delle cosiddette "unità di progetto" una indennità di posizione e di risultato pari a quella spettante al direttore di servizio.

La Corte, ricordati anche i precedenti più recenti (sentenze nn. 10 e 62 del 2019), ribadisce come, in base al vigente quadro normativo, anche di livello primario, il trattamento economico, sia della parte fondamentale, il cosiddetto tabellare, che della parte accessoria, dei pubblici dipendenti debba essere stabilito dalla fonte contrattuale.

In particolare, individua nelle norme del decreto legislativo 165/2001, che appunto statuiscono in tal senso, una di quelle grandi riforme economico sociali della Repubblica capace di imporsi anche sugli statuti speciali.

In questo caso la Corte non avrebbe neanche necessità di richiamare precedenti in questa direzione (sia pure citati: si vedano le sentenze 314/2003 e 81/2019), poiché lo statuto speciale della Sardegna espressamente limita la potestà legislativa esclusiva, sia pure concessa alla Regione in materia di stato giuridico ed economico del personale (art. 3, comma 1, lett. a), L. cost. 3/1948), imponendo il rispetto "*delle norme fondamentali delle riforme economico – sociali della Repubblica*".

L'articolo 2 della l.r. Sardegna 21/2018 viene dunque dichiarato costituzionalmente illegittimo.

I giudici passano quindi ad esaminare la seconda delle norme impugnate, l'articolo 6 della l.r. Sardegna 21/2018.

Essa attribuisce all'assessore con delega al personale la competenza a fissare annualmente il contingente dei posti in organico da mettere a concorso, distinti per professionalità e sedi di destinazione.

Viene, da parte del Governo ricorrente, evocato un contrasto con l'articolo 3 dello Statuto speciale per mancato rispetto di un'altra grande riforma economico sociale, quella nota come separazione fra politica ed amministrazione di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 165/2001 (ma già introdotta dal d.lgs. 29/'93).

Secondo la pronuncia in esame, la ricostruzione del quadro normativo è insufficiente, in quanto si omette, da parte dell'Avvocatura dello Stato, di esaminare e confrontare con la disposizione impugnata l'articolo 6 del d.lgs. 165/2001, il quale, nel prevedere lo strumento della programmazione triennale del fabbisogno di personale, ne attribuisce la competenza agli organi di vertice delle diverse amministrazioni, con approvazione da parte dell'organo politico.

Conclusivamente, la censura viene dichiarata inammissibile, ma si intravede negli *obiter dicta* quasi una pronuncia di infondatezza.

Impiego pubblico regionale - Trattamento economico - Attribuzione di un'indennità aggiuntiva, equiparata al trattamento spettante ai dirigenti, al personale non dirigente preposto al coordinamento delle unità di progetto - Reclutamento del personale - Attribuzione all'assessore competente in materia di personale della funzione di determinare il contingente dei posti da mettere a concorso. - Legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016), artt. 2 e 6. - (T-190154) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 26-6-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 6 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-21 agosto 2018, depositato in cancelleria il 17 agosto 2018, iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sonia Sau per la Regione autonoma Sardegna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 2 e 6 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016), per contrasto con gli artt. 3 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché, quanto all'art. 2 della legge regionale impugnata, con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e, quanto all'art. 6 della stessa legge regionale, con l'art. 97 Cost.

L'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018 ha sostituito il comma 3 dell'art. 26 della legge della Regione Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione) con un testo del seguente tenore: «al personale non dirigente preposto al coordinamento delle Unità di cui al comma 1 è riconosciuta una indennità aggiuntiva equiparata alla retribuzione di posizione spettante al direttore di servizio e alla relativa retribuzione di risultato commisurata al raggiungimento degli obiettivi».

Secondo il ricorrente, la disposizione avrebbe travalicato il limite posto all'esercizio della potestà legislativa primaria pur attribuita alla Regione autonoma Sardegna dall'art. 3, comma 1, lettera a), della legge cost. n. 3 del 1948.

La norma dello statuto, infatti, riconosce la potestà in parola nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», ma esige che essa sia esercitata nel rispetto delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

A tale ultima categoria di norme il ricorrente riconduce, in particolare, l'art. 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Mentre quest'ultimo, nell'ambito dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, dispone che il trattamento economico fondamentale ed accessorio sia definito dai contratti collettivi, la disposizione censurata fisserebbe autonomamente sia l'attribuzione che la misura della voce retributiva spettante al personale preposto al coordinamento di articolazioni organizzative regionali. Essa si porrebbe perciò in frontale contrasto con la norma statale – vincolante anche per le autonomie speciali – che impone, invece, che il trattamento economico fondamentale ed accessorio del personale pubblico sia definito attraverso l'intermediazione della fonte contrattuale, in questo caso del tutto trascurata.

L'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018 è, dal canto suo, impugnato nella parte in cui ha sostituito il comma 2 dell'art. 54 della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, il quale ora dispone che l'assessore competente in materia di personale, «sulla base delle necessità di personale definite dall'Amministrazione e dagli enti del sistema Regione ed alle quali non si possa far fronte mediante processi di mobilità, fissa il contingente dei posti da mettere a concorso, definito per specifiche professionalità e sedi di destinazione».

Anche in tal caso, il ricorrente ritiene che la Regione autonoma Sardegna abbia esercitato la potestà legislativa primaria in materia di organizzazione degli uffici regionali, riconoscitagli dalla sopra ricordata previsione statutaria, travalicando i limiti imposti dallo stesso statuto di autonomia. In tal caso, la norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, asseritamente disattesa, viene individuata nell'art. 4 del d.lgs. n. 165 del 2001, che imporrebbe il principio «della rigorosa separazione tra compiti di indirizzo politico e compiti gestionali».

In particolare, a giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato, l'individuazione del fabbisogno di assunzione di personale, sia della Regione che degli enti di sistema, non spetterebbe all'organo politico, dovendo più propriamente rientrare «nelle competenze gestionali della dirigenza».

2.– È fondata la questione promossa sull'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018, che sostituisce il comma 3 dell'art. 26 della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998.

L'art. 26, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998 prevede la costituzione di «Unità di progetto» per il conseguimento di obiettivi specifici, coordinate da personale dirigente ovvero da dipendenti in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale.

La disposizione impugnata dispone l'attribuzione di un'indennità aggiuntiva ai dipendenti che, pur non in possesso della qualifica dirigenziale, siano incaricati di coordinare le suddette unità di progetto.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva (tra le ultime, sentenze n. 62 e n. 10 del 2019).

In particolare, dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001, emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi.

Anche la posizione dei dipendenti regionali è attratta dalla citata disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001. Di conseguenza, il rapporto di impiego dello stesso personale delle Regioni è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva.

In relazione al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, ciò comporta che la disciplina di tale trattamento economico e, più in generale, quella del rapporto di impiego pubblico, rientri nella materia «ordinamento civile», riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 175 e n. 160 del 2017).

Con riferimento alle Regioni a statuto speciale, è necessario, peraltro, tenere in conto le competenze statutarie di queste ultime. Per quanto concerne la Regione autonoma Sardegna, va quindi considerata la competenza legislativa primaria in tema di «stato giuridico ed economico del personale» di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), dello statuto di autonomia.

La potestà legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna, tuttavia, per espressa previsione statutaria, deve essere esercitata nel «rispetto [...] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

A tale proposito, con le sentenze n. 257 del 2016 e n. 211 del 2014, questa Corte ha ricordato, proprio con riguardo al trattamento economico, che l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che l'attribuzione di tali trattamenti può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi, mentre l'art. 45 dello stesso decreto ribadisce che il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi.

Si tratta, come sancito ancora di recente con la sentenza n. 81 del 2019, di una disciplina che «costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica» (in tal senso già la sentenza n. 314 del 2003). Per di più i principi fissati dalla legge statale in materia «costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007, richiamata dalla già citata sentenza n. 81 del 2019).

Nell'attribuire al personale non in possesso di qualifica dirigenziale una indennità aggiuntiva equiparata al trattamento spettante ai dirigenti (sia pure in conseguenza della preposizione al coordinamento delle unità di progetto di cui all'art. 26, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998), la disposizione impugnata si pone, perciò, in contrasto frontale con tale riserva di contrattazione collettiva e va dichiarata costituzionalmente illegittima.

3.— La questione promossa sull'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018 è invece inammissibile, a causa dell'omessa ricostruzione del complessivo contesto normativo entro il quale la disposizione impugnata è ricompresa.

La censura individua bensì la norma oggetto ed evoca i pertinenti parametri statuari. Tuttavia, in ordine alla specificazione delle ragioni del contrasto, si limita a prospettare la violazione del principio di separazione tra attività di indirizzo politico e attività di gestione

amministrativa, espresso dall'art. 4 del d.lgs. n. 165 del 2001, che costituisce norma di grande riforma economico-sociale e come tale prevalente anche sulle competenze statutarie in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione», di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), dello statuto speciale.

Questa affermazione, tuttavia, esaurisce il contenuto del ricorso, non essendo ulteriormente illustrate le ragioni per le quali contrasterebbe con tale principio l'attribuzione all'organo di direzione politica del compito di individuare il fabbisogno di assunzione di personale.

Non sufficiente, a tal fine, risulta l'evocazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 165 del 2001, se solo si considera la rilevanza assunta dall'art. 6 del medesimo decreto, di recente modificato dall'art. 4 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

L'art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, infatti, disciplina, tra l'altro, il cosiddetto piano triennale dei fabbisogni di personale, prevedendone con chiarezza l'adozione ad opera degli organi di vertice delle amministrazioni.

Il decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione dell'8 maggio 2018 – recante le linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche e adottato ai sensi dell'art. 6-ter del d.lgs. n. 165 del 2001 – evidenzia che il piano si configura come un atto di programmazione, e ribadisce che esso deve essere approvato dal competente organo deputato all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, proprio ai sensi dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il piano si sviluppa, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001, in prospettiva triennale e deve essere adottato annualmente, per poter essere variato in relazione alle mutate esigenze di contesto normativo, organizzativo o funzionale.

Si tratta quindi, per usare la definizione contenuta nel citato decreto ministeriale, di uno «strumento programmatico, modulabile e flessibile, per le esigenze di reclutamento e di gestione delle risorse umane necessarie all'organizzazione».

Nell'ambito delle previsioni del piano, che deve contenere una distinzione dei fabbisogni di personale per categorie e profili professionali, le amministrazioni potranno poi coprire i posti vacanti nei limiti delle facoltà di assunzione previste a legislazione vigente, nonché nei limiti di spesa per il personale previsti e dei relativi stanziamenti di bilancio.

Nell'elaborazione del piano, peraltro, è imprescindibile la collaborazione della componente dirigenziale, come del resto testualmente previsto dall'art. 16, comma 1, lettera a-bis), del d.lgs. n. 165 del 2001.

L'art. 35, comma 4, del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001 dispone, infine, che le determinazioni relative all'avvio di procedure di reclutamento sono adottate da ciascuna amministrazione o ente sulla base del piano triennale dei fabbisogni approvato ai sensi dell'art. 6, comma 4.

Questo successivo adempimento è demandato alle determinazioni dirigenziali, cui compete l'emanazione dei bandi, la proclamazione dei vincitori e la destinazione finale di questi ultimi nell'ambito dei posti messi a concorso.

Non a caso, l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che, nell'ambito del piano relativo ai fabbisogni del personale, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, attività che spettano, evidentemente, alla responsabilità dirigenziale.

Di tutta questa complessa trama normativa il ricorso semplicemente tace, limitandosi a lamentare, come s'è detto, un presunto vulnus al principio di separazione tra indirizzo politico e funzione gestionale, asseritamente arrecato dall'attribuzione all'organo politico del compito di individuare il «fabbisogno assunzionale».

Tali carenze non possono che condurre alla dichiarazione d'inammissibilità in parte qua del ricorso, in applicazione della giurisprudenza di questa Corte relativa ai casi di ricostruzione solo

parziale – ma qui, a ben vedere, del tutto omessa – del quadro normativo di riferimento (da ultimo, sentenza n. 133 del 2017).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e all'art. 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Nicolò ZANON, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2019.

Sentenza: 17 aprile 2019, n. 157

Materia: ordinamento civile

Parametri invocati: articoli 3, 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 1, nonché dell'intero testo della legge della Regione Abruzzo 18 giugno 2018, n. 14 (Disposizioni in materia sanitaria)

Esito: fondatezza del ricorso

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

la disposizione impugnata stabilisce: al comma 1: *«fino all'approvazione della Delib.G.R. n. 398 del 18 luglio 2017, l'indennità aggiuntiva di cui al Capo II art. 13, comma 1, dell'Accordo Integrativo Regionale approvato con Delib.G.R. n. 916 del 9 agosto 2006, è confermata in quanto correlata allo svolgimento della attività di Continuità Assistenziale a garanzia del miglioramento dei servizi ai cittadini e dell'integrazione tra professionisti operanti nel settore delle prestazioni assistenziali della Medicina Convenzionata»*; al comma 2: *«nel rispetto delle competenze assegnate ai medici di Continuità Assistenziale ed in linea con gli obiettivi posti dall'art. 67 dell'Accordo Collettivo Nazionale del 23 marzo 2005 e s.m.i. e dei Principi Generali di cui all'art. 14, comma 9, dell'Accordo Collettivo Nazionale del 23 marzo 2005 e s.m.i., l'indennità di cui al comma 1 si intende finalizzata alla remunerazione delle particolari e specifiche condizioni di disagio e difficoltà in cui vengono rese le prestazioni sanitarie al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza e del contributo offerto, anche in termini di disponibilità, allo svolgimento di tutte le attività, essendo prioritariamente orientate, in coerenza con l'impianto generale dell'Accordo Collettivo Nazionale vigente, a promuovere la piena integrazione tra i diversi professionisti della Medicina Generale e a garantire migliori standard qualitativi delle prestazioni sanitarie»*.

Secondo parte ricorrente la disposizione viola la competenza statale in materia di «ordinamento civile», ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, poiché la disciplina del rapporto di lavoro tra il Servizio sanitario regionale e i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta è da ricondursi in tale ambito di competenza.

L'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), da considerarsi norma interposta, demanda la disciplina di tale rapporto ad apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali di settore.

Inoltre l'articolo 67, commi 1 e 17, dell'Accordo collettivo nazionale (ACN) del 29 luglio 2009, esclude che possano essere previsti compensi aggiuntivi al medico di continuità assistenziale (c.d. guardia medica), volti ad indennizzarlo per particolari e specifiche condizioni di disagio e difficoltà in cui vengono rese le prestazioni sanitarie, in quanto le quote variabili aggiuntive previste dallo stesso Accordo collettivo costituiscono la possibile remunerazione delle sole attività attribuite al medico in aggiunta rispetto a quelle istituzionali, e prescindono dalle particolari condizioni in cui è resa l'attività.

La Corte costituzionale, ricostruito il quadro normativo a partire dalla legge istitutiva del servizio sanitario nazionale e giurisprudenziale relativo al servizio di continuità assistenziale, giudica fondata l'eccezione di incostituzionalità della disposizione regionale.

Il servizio di cui sopra costituisce un'articolazione della medicina generale, è uno specifico livello essenziale di assistenza, con la funzione di garantire a tutti i cittadini, nell'ambito territoriale di competenza del presidio sanitario, l'assistenza svolta dal medico di medicina generale e dal pediatra di libera scelta nelle ore in cui il servizio non è da essi assicurato.

La prestazione è resa da medici che sono, come gli altri medici di medicina generale, in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario nazionale, con la competente azienda sanitaria locale.

Secondo la Corte di cassazione (sezioni unite, ordinanza 21 ottobre 2005, n. 20344; sezione lavoro, sentenza 8 aprile 2008, n. 9142) il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale costituisce un rapporto privatistico di lavoro autonomo di tipo professionale con la pubblica amministrazione, riconducibile all'articolo 2222 del codice civile, che si configura in termini di "parasubordinazione".

L'articolo 48 (Personale a rapporto convenzionale) della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), stabilisce che *«l'uniformità del trattamento economico e normativo del personale sanitario a rapporto convenzionale è garantita sull'intero territorio nazionale da convenzioni, aventi durata triennale, del tutto conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati tra il Governo, le regioni e l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in campo nazionale di ciascuna categoria. L'accordo nazionale di cui al comma precedente è reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri. È nullo qualsiasi atto, anche avente carattere integrativo, stipulato con organizzazioni professionali o sindacali per la disciplina dei rapporti convenzionali. È altresì nulla qualsiasi convenzione con singoli appartenenti alle categorie di cui al presente articolo. Gli atti adottati in contrasto con la presente norma comportano la responsabilità personale degli amministratori»*.

Quindi la necessaria uniformità sul territorio nazionale, assicurata attraverso la piena conformità delle convenzioni alle previsioni dettate dagli accordi collettivi, è un principio ab origine, che viene confermato dall'articolo 8 (Disciplina dei rapporti per l'erogazione delle prestazioni assistenziali) del d.lgs. n. 502 del 1992, che ribadisce che il rapporto tra il Servizio sanitario nazionale, i medici di medicina generale ed i pediatri di libera scelta è disciplinato da apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati, ai sensi dell'articolo 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), con le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative in campo nazionale, e nello specifico afferente al trattamento economico degli accordi previsti, stabilisce che essi *«devono tenere conto dei seguenti principi: d) ridefinire la struttura del compenso spettante al medico, prevedendo una quota fissa per ciascun soggetto iscritto alla sua lista, corrisposta su base annuale in rapporto alle funzioni definite in convenzione; una quota variabile in considerazione del raggiungimento degli obiettivi previsti dai programmi di attività e del rispetto dei conseguenti livelli di spesa programmati di cui alla lettera f); una quota variabile in considerazione dei compensi per le prestazioni e le attività previste negli accordi nazionali e regionali, in quanto funzionali allo sviluppo dei programmi di cui alla lettera f); »*.

L'assetto regolatorio dei contratti collettivi nazionali è costituito dal comma 9 dell'art. 4 (Assistenza sanitaria) della legge n. 412 del 1991, che a seguito di modificazioni legislative prevede che *«con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è disciplinato il procedimento di contrattazione collettiva relativo ai predetti accordi tenendo conto di quanto previsto dagli articoli 40, 41, 42, 46, 47, 48 e 49 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165»*.

Inoltre l'articolo 2-nonies del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), ha confermato la struttura di regolazione del contratto del personale sanitario a rapporto convenzionale, ribadendo che è: *«(esso è) garantito sull'intero territorio nazionale da convenzioni conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati mediante il procedimento di contrattazione collettiva definito con l'accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano*

previsto dall'articolo 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, e successive modificazioni», precisando che «tale accordo nazionale è reso esecutivo con intesa nella citata Conferenza permanente, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

La disciplina del rapporto di lavoro del personale medico di medicina generale in regime di convenzione, sebbene sia di natura professionale, risulta dunque demandata all'intervento della negoziazione collettiva, il cui procedimento è stato modellato dal legislatore con espresso richiamo a quello previsto per la contrattazione collettiva dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) per il personale della pubblica amministrazione il cui rapporto è stato privatizzato.

Occorre ricordare il richiamo, operato dall'articolo 4 della legge n. 412 del 1991, all'articolo 40 (Contratti collettivi nazionali e integrativi) del d.lgs. n. 165 del 2001, in materia di rapporto tra i diversi livelli di negoziazione collettiva (nazionale, regionale e aziendale), secondo cui la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono. Infatti la disposizione espressamente prevede la nullità e l'inapplicabilità di clausole dei contratti collettivi integrativi difformi dalle previsioni del livello nazionale.

Inoltre l'Accordo collettivo nazionale del 29 luglio 2009, stabilisce, alla lettera o) dell'articolo 3 (Negoziazione nazionale), che sia il livello di contrattazione nazionale a definire la struttura del compenso, mentre l'articolo 4 (Negoziazione regionale) individua gli specifici aspetti rimessi alla definizione della negoziazione regionale.

Riguardo al trattamento economico dei medici di continuità assistenziale, è l'articolo 72 dell'Accordo nazionale a stabilire l'entità del compenso orario per l'attività svolta, mentre l'articolo 67, comma 17, prevede quote aggiuntive di compenso per la partecipazione del medico alle attività previste dagli accordi regionali e aziendali.

Il successivo comma 18 prevede poi che «[c]on gli accordi regionali e aziendali sono individuati gli ulteriori compiti e le modalità di partecipazione del medico di continuità assistenziale alle attività previste nelle équipes territoriali, nelle Utap, nelle altre forme organizzative delle cure primarie».

Delineato l'assetto normativo nazionale, la Corte esamina il contesto regionale a cui afferisce la normativa sottoposta al suo giudizio.

L'Accordo integrativo regionale (AIR) abruzzese per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, approvato con deliberazione della Giunta regionale 9 agosto 2006, n. 916, all'articolo 13, comma 1, del Capo II, recante la disciplina della continuità assistenziale, stabilisce in materia di trattamento economico che «[a]l medico di continuità assistenziale spetta il compenso aggiuntivo di euro 4/ora quale indennità per i rischi legati alla tipologia dell'incarico».

La legge impugnata, nel confermare la predetta disposizione dell'articolo 13, comma 1, Capo II, dell'AIR abruzzese, fino alla data di entrata in vigore della delibera della Giunta regionale 18 luglio 2017, n. 398, fornisce poi una "interpretazione" della finalizzazione del compenso aggiuntivo ivi riconosciuto alle «particolari e specifiche condizioni di disagio e difficoltà» in cui vengono rese le prestazioni sanitarie, e del «contributo» offerto allo svolgimento di tutte le attività., incidendo quindi su un aspetto del trattamento economico dei medici di continuità assistenziale che l'ordinamento nazionale invece rinvia alla fonte negoziale collettiva ai sensi dell'articolo 8 del d.lgs. n. 502 del 1992

La legge regionale impugnata è pertanto lesiva della competenza statale in materia di «ordinamento civile», in quanto la disciplina del rapporto di lavoro dei medici di continuità assistenziale è riconducibile a tale materia, prevedendone il legislatore nazionale una regolazione uniforme, garantita dalla piena conformità del rapporto alle previsioni dettate dagli accordi collettivi di settore.

La costante giurisprudenza della Corte riconduce all'ambito della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Costituzione la disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni in riferimento al lavoro subordinato "contrattualizzato" (ex plurimis, sentenze n. 10 del 2019 e n. 196 del 2018), ed è riguardo a tale tipo di rapporto che si è riconosciuto

il ruolo della contrattazione collettiva come «*imprescindibile fonte*» cui la legge demanda aspetti di notevole rilievo (sentenza n. 178 del 2015).

Con la sentenza n. 186 del 2016 la Corte ha affermato che, pur qualificandosi il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale con il Servizio sanitario nazionale nei ricordati termini di “parasubordinazione”, come affermato dalla Corte di Cassazione, *non sussistono apprezzabili differenze rispetto alla ricordata giurisprudenza elaborata in ordine al rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato*.

La contrattazione collettiva nazionale del settore, che si conclude nell’accordo collettivo, fondata sulle previsioni di norme statali, «*è certamente parte dell’ordinamento civile*», in quanto «*si inserisce nel peculiare sistema integrato delle fonti cui la legge statale pone un forte presidio per garantirne la necessaria uniformità*».

Pertanto, *si configurano le stesse esigenze di disciplina uniforme dei rapporti convenzionali dei medici con il Servizio sanitario nazionale, poiché la regolazione specifica è la risultante di una forte integrazione tra la normativa statale e la contrattazione collettiva nazionale, con una rigorosa delimitazione degli ambiti della contrattazione decentrata e con un limitato rinvio alla legislazione regionale per aspetti e materie ben definite, secondo lo schema comune al pubblico impiego contrattualizzato, come richiamato dall’articolo 4 della legge n. 412 del 1991 alla disciplina del procedimento di contrattazione collettiva dettata dal d.lgs. n. 165 del 2001*.

Servizio sanitario nazionale - Trattamento economico dei medici di medicina generale in regime di convenzione - Attribuzione di un'indennità aggiuntiva correlata allo svolgimento delle attività di continuità assistenziale. - Legge della Regione Abruzzo 18 giugno 2018, n. 14 (Disposizioni in materia sanitaria). (T-190157) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.27 del 3-7-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 1 nonché dell’intero testo della legge della Regione Abruzzo 18 giugno 2018, n. 14 (Disposizioni in materia sanitaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 17-20 agosto 2018, depositato in cancelleria il 24 agosto 2018, iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell’anno 2018.

Udito nell’udienza pubblica del 16 aprile 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l’avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso depositato il 24 agosto 2018, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, nonché dell’intera legge della Regione Abruzzo 18 giugno 2018, n. 14 (Disposizioni in materia sanitaria), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 3 della Costituzione.

L’art. 1 (Disposizioni in materia di sanità convenzionata) stabilisce al comma 1: «[f]ino all’approvazione della Delib.G.R. n. 398 del 18 luglio 2017, l’indennità aggiuntiva di cui al Capo II

art. 13, comma 1, dell'Accordo Integrativo Regionale approvato con Delib.G.R. n. 916 del 9 agosto 2006, è confermata in quanto correlata allo svolgimento della attività di Continuità Assistenziale a garanzia del miglioramento dei servizi ai cittadini e dell'integrazione tra professionisti operanti nel settore delle prestazioni assistenziali della Medicina Convenzionata»; al comma 2: «nel rispetto delle competenze assegnate ai medici di Continuità Assistenziale ed in linea con gli obiettivi posti dall'art. 67 dell'Accordo Collettivo Nazionale del 23 marzo 2005 e s.m.i. e dei Principi Generali di cui all'art. 14, comma 9, dell'Accordo Collettivo Nazionale del 23 marzo 2005 e s.m.i., l'indennità di cui al comma 1 si intende finalizzata alla remunerazione delle particolari e specifiche condizioni di disagio e difficoltà in cui vengono rese le prestazioni sanitarie al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza e del contributo offerto, anche in termini di disponibilità, allo svolgimento di tutte le attività, essendo prioritariamente orientate, in coerenza con l'impianto generale dell'Accordo Collettivo Nazionale vigente, a promuovere la piena integrazione tra i diversi professionisti della Medicina Generale e a garantire migliori standard qualitativi delle prestazioni sanitarie».

1.1.– Ad avviso del ricorrente, le predette disposizioni e l'intera legge regionale, in quanto avente carattere omogeneo, comportano una lesione della competenza statale in materia di «ordinamento civile», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché a tale ambito di competenza deve ricondursi la disciplina del rapporto di lavoro tra il Servizio sanitario regionale e i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta.

Ciò in quanto l'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), demanda la disciplina di tale rapporto ad apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali di settore.

In particolare, le disposizioni in materia di trattamento economico dei medici di continuità assistenziale dettate dal legislatore regionale contrasterebbero con quelle previste dall'art. 67, commi 1 e 17, dell'Accordo collettivo nazionale (ACN) del 29 luglio 2009, modificativo dell'ACN del 23 marzo 2005. Secondo la difesa dello Stato, tali disposizioni contrattuali, infatti, escludono che possano essere previsti compensi aggiuntivi al medico di continuità assistenziale, volti ad indennizzarlo per particolari e specifiche condizioni di disagio e difficoltà in cui vengono rese le prestazioni sanitarie, in quanto le quote variabili aggiuntive previste dallo stesso Accordo collettivo costituiscono la possibile remunerazione delle sole attività attribuite al medico in aggiunta rispetto a quelle istituzionali, e prescindono dalle particolari condizioni in cui è resa l'attività.

1.2.– Inoltre, l'intervento del legislatore regionale, nell'incidere così su una disciplina di competenza statale, ad avviso del ricorrente, lede altresì il principio di uguaglianza posto dall'art. 3 Cost., poiché pregiudica l'uniformità di trattamento sul territorio nazionale delle regole che disciplinano il rapporto di lavoro in questione.

2.– La questione è fondata in quanto, per le ragioni di seguito illustrate, la legge regionale viola la competenza statale ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2.1.– Il servizio di continuità assistenziale (già guardia medica) costituisce una articolazione della medicina generale, e si configura come uno specifico livello essenziale di assistenza, in quanto ha la funzione di garantire a tutti i cittadini, nell'ambito territoriale di competenza del presidio sanitario, l'assistenza svolta dal medico di medicina generale e dal pediatra di libera scelta nelle ore in cui il servizio non è da essi assicurato.

La prestazione è resa da medici che sono, al pari degli altri medici di medicina generale, in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario nazionale, con la competente azienda sanitaria locale.

La Corte di cassazione ha ripetutamente affermato che il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale costituisce un rapporto privatistico di lavoro autonomo di tipo professionale

con la pubblica amministrazione; rapporto riconducibile dunque all'art. 2222 del codice civile, che per la sua particolare disciplina si configura in termini di "parasubordinazione" (Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 21 ottobre 2005, n. 20344; sezione lavoro, sentenza 8 aprile 2008, n. 9142).

2.2.– La disciplina del rapporto di lavoro in oggetto è stata configurata, fin dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), in termini di necessaria uniformità sul territorio nazionale, assicurata attraverso la piena conformità delle convenzioni alle previsioni dettate dagli accordi collettivi.

L'art. 48 (Personale a rapporto convenzionale) della legge n. 833 del 1978 stabilisce, difatti, che «l'uniformità del trattamento economico e normativo del personale sanitario a rapporto convenzionale è garantita sull'intero territorio nazionale da convenzioni, aventi durata triennale, del tutto conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati tra il Governo, le regioni e l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in campo nazionale di ciascuna categoria.

L'accordo nazionale di cui al comma precedente è reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

È nullo qualsiasi atto, anche avente carattere integrativo, stipulato con organizzazioni professionali o sindacali per la disciplina dei rapporti convenzionali.

È altresì nulla qualsiasi convenzione con singoli appartenenti alle categorie di cui al presente articolo. Gli atti adottati in contrasto con la presente norma comportano la responsabilità personale degli amministratori».

Il ricordato comma 1 dell'art. 8 (Disciplina dei rapporti per l'erogazione delle prestazioni assistenziali) del d.lgs. n. 502 del 1992 – evocato in particolare dal ricorrente come norma interposta – per un verso ha ribadito e precisato che il rapporto tra il Servizio sanitario nazionale, i medici di medicina generale ed i pediatri di libera scelta è disciplinato da apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati, ai sensi dell'art. 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), con le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative in campo nazionale; e per altro verso ha stabilito che tali accordi «devono tenere conto dei seguenti principi: d) ridefinire la struttura del compenso spettante al medico, prevedendo una quota fissa per ciascun soggetto iscritto alla sua lista, corrisposta su base annuale in rapporto alle funzioni definite in convenzione; una quota variabile in considerazione del raggiungimento degli obiettivi previsti dai programmi di attività e del rispetto dei conseguenti livelli di spesa programmati di cui alla lettera f); una quota variabile in considerazione dei compensi per le prestazioni e le attività previste negli accordi nazionali e regionali, in quanto funzionali allo sviluppo dei programmi di cui alla lettera f);».

Funzionale alla definizione di tale assetto regolatorio è la previsione recata dal comma 9 dell'art. 4 (Assistenza sanitaria) della legge n. 412 del 1991.

Nel testo modificato dall'art. 52, comma 27, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)», la citata previsione stabilisce, in particolare, che «con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è disciplinato il procedimento di contrattazione collettiva relativo ai predetti accordi tenendo conto di quanto previsto dagli articoli 40, 41, 42, 46, 47, 48 e 49 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

Infine, l'art. 2-nonies del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2004, n. 138, ha confermato la così delineata struttura di regolazione del contratto del personale sanitario a rapporto convenzionale, «garantito sull'intero territorio nazionale da convenzioni conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati mediante il procedimento di contrattazione collettiva definito con l'accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano previsto dall'articolo 4, comma 9,

della legge 30 dicembre 1991, n. 412, e successive modificazioni», precisando che «[t]ale accordo nazionale è reso esecutivo con intesa nella citata Conferenza permanente, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

2.3.– In base al riferito quadro normativo, la disciplina del rapporto di lavoro del personale medico di medicina generale in regime di convenzione, sebbene sia di natura professionale, risulta dunque demandata all'intervento della negoziazione collettiva, il cui procedimento è stato modellato dal legislatore con espresso richiamo a quello previsto per la contrattazione collettiva dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) per il personale della pubblica amministrazione il cui rapporto è stato privatizzato.

Particolare rilievo assume il ricordato richiamo, operato dall'art. 4 della legge n. 412 del 1991, all'art. 40 (Contratti collettivi nazionali e integrativi) del d.lgs. n. 165 del 2001, in materia di rapporto tra i diversi livelli di negoziazione collettiva (nazionale, regionale e aziendale), secondo cui la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono.

A garanzia del rispetto di tali stringenti vincoli, lo stesso art. 40 dispone la nullità e l'inapplicabilità di clausole dei contratti collettivi integrativi difformi dalle previsioni del livello nazionale. In tal senso, le previsioni già presenti nell'originario testo dell'art. 40 sono state poi rafforzate dalle modifiche introdotte dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni).

2.4.– In vigore e in attuazione delle citate disposizioni statali, il 23 marzo 2005 è intervenuto l'ACN per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, a seguito dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Tale Accordo, poi modificato e integrato dall'ACN del 29 luglio 2009, stabilisce, alla lettera o) dell'art. 3 (Negoziazione nazionale), che sia il livello di contrattazione nazionale a definire la struttura del compenso, mentre l'art. 4 (Negoziazione regionale) individua gli specifici aspetti rimessi alla definizione della negoziazione regionale.

Riguardo al trattamento economico dei medici di continuità assistenziale, è l'art. 72 dell'Accordo nazionale a stabilire l'entità del compenso orario per l'attività svolta, mentre l'art. 67, comma 17, prevede quote aggiuntive di compenso per la partecipazione del medico alle attività previste dagli accordi regionali e aziendali.

Il successivo comma 18 prevede poi che «con gli accordi regionali e aziendali sono individuati gli ulteriori compiti e le modalità di partecipazione del medico di continuità assistenziale alle attività previste nelle équipes territoriali, nelle Utap, nelle altre forme organizzative delle cure primarie».

2.5.– Nel contesto così illustrato interviene l'Accordo integrativo regionale (AIR) abruzzese per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, approvato con deliberazione della Giunta regionale 9 agosto 2006, n. 916, il cui art. 13, comma 1, del Capo II, recante la disciplina della continuità assistenziale, stabilisce in materia di trattamento economico che «[a]l medico di continuità assistenziale spetta il compenso aggiuntivo di euro 4/ora quale indennità per i rischi legati alla tipologia dell'incarico».

2.6.– L'art. 1 della legge impugnata, nel confermare la predetta disposizione dell'art. 13, comma 1, Capo II, dell'AIR abruzzese fino alla data di entrata in vigore della delibera della Giunta regionale 18 luglio 2017, n. 398, fornisce poi una "interpretazione" della finalizzazione del compenso

aggiuntivo ivi riconosciuto alle «particolari e specifiche condizioni di disagio e difficoltà» in cui vengono rese le prestazioni sanitarie, e del «contributo» offerto allo svolgimento di tutte le attività.

Così disponendo, la legge regionale impugnata incide, con ogni evidenza, su un aspetto del trattamento economico dei medici di continuità assistenziale che l'ordinamento nazionale demanda alla fonte negoziale collettiva ai sensi, in particolare, dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992.

Le ragioni di un tale intervento del legislatore regionale abruzzese si evincono dalla lettura congiunta dei lavori preparatori e della ricordata delibera della Giunta regionale n. 398 del 2017.

Emerge difatti che, a seguito dell'indagine disposta dalla competente Procura regionale della Corte dei conti in ordine agli oneri a carico della finanza pubblica prodotti dalla citata previsione dell'art. 13, comma 1, Capo II, dell'Accordo integrativo regionale, in quanto ritenuta difforme dalle ricordate previsioni dell'art. 72 dell'ACN, la Giunta regionale ha innanzitutto adottato la delibera n. 398 del 2017, con cui si è disposta la sospensione dell'erogazione della indennità sospettata di illegittimità.

Al contempo, è stato attivato il percorso che ha portato all'approvazione della legge regionale in esame che, nel confermare la indennità in questione fino all'adozione della predetta delibera, ne «sostituisce» la fonte negoziale e amministrativa (AIR, recepito dalla delibera della Giunta Regione Abruzzo 9 agosto 2006, n. 916), legittimandone l'avvenuta erogazione.

3.– Sulla scorta di quanto fin qui esaminato, l'intervento normativo impugnato risulta chiaramente lesivo della competenza statale in materia di «ordinamento civile», in quanto la disciplina del rapporto di lavoro dei medici di continuità assistenziale è riconducibile a tale materia, prevedendone il legislatore nazionale una regolazione uniforme, garantita dalla piena conformità del rapporto alle previsioni dettate dagli accordi collettivi di settore.

Indubbiamente la costante giurisprudenza di questa Corte sulla riconduzione all'ambito della predetta competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., della disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni si è formata in riferimento al lavoro subordinato «contrattualizzato» (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 10 del 2019 e n. 196 del 2018), ed è riguardo a tale tipo di rapporto che si è riconosciuto il ruolo della contrattazione collettiva come «imprescindibile fonte» cui la legge demanda aspetti di notevole rilievo (in particolare, sentenza n. 178 del 2015).

Tuttavia, già con la sentenza n. 186 del 2016 questa Corte ha affermato che, pur qualificandosi il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale con il Servizio sanitario nazionale nei ricordati termini di «parasubordinazione» prima indicati, non sussistono apprezzabili differenze rispetto alla ricordata giurisprudenza elaborata in ordine al rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato.

Nella citata decisione si afferma, difatti, che la contrattazione collettiva nazionale del settore, che si esprime nell'accordo collettivo, fondata sulle previsioni delle norme statali precedentemente illustrate, «è certamente parte dell'ordinamento civile», in quanto «si inserisce nel peculiare sistema integrato delle fonti cui la legge statale pone un forte presidio per garantirne la necessaria uniformità».

Pertanto, si configurano le stesse esigenze di disciplina uniforme dei rapporti convenzionali dei medici con il Servizio sanitario nazionale, poiché la regolazione specifica è la risultante di una forte integrazione tra la normativa statale e la contrattazione collettiva nazionale, con una rigorosa delimitazione degli ambiti della contrattazione decentrata e con un limitato rinvio alla legislazione regionale per aspetti e materie ben definite, secondo lo schema comune al pubblico impiego contrattualizzato, come reso evidente dal ricordato richiamo operato dall'innovato art. 4 della legge n. 412 del 1991 alla disciplina del procedimento di contrattazione collettiva dettata dal d.lgs. n. 165 del 2001.

3.1.– Resta assorbita la censura formulata in riferimento all'art. 3 Cost.

3.2.– La riscontrata illegittimità costituzionale delle previsioni dell’art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2018, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., si estende all’intera legge, in quanto le disposizioni recate dall’art. 2 (Disposizioni finanziarie) e dall’art. 3 (Entrata in vigore) sono con ogni evidenza prive di una loro autonoma portata normativa, essendo meramente funzionali all’attuazione delle previsioni recate dall’art. 1 (ex plurimis, per analoghe estensioni, sentenze n. 228 e n. 81 del 2018, n. 14 del 2017 e n. 201 del 2008).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 18 giugno 2018, n. 14 (Disposizioni in materia sanitaria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 aprile 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giulio PROSPERETTI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 giugno 2019.

Sentenza: 19 marzo 2019, n. 161

Materia: Agricoltura - Coordinamento informativo statistico e informatico

Parametri invocati: artt. 76, 97, 117, primo, terzo e quarto comma, 118 Cost. e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 1, comma 3, artt. 2, 3, 4 e 8, 15, comma 5, del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74 (Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154.

Esito: non fondatezza

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Una prima censura esaminata dalla Corte, che coinvolge l'intero decreto legislativo, è relativa all'art. 76 Cost., la cui violazione è prospettata sotto due profili:

1) mancata acquisizione del parere della XIII Commissione (Agricoltura) della Camera dei deputati con acquisizione del solo parere della Commissione 9a (Agricoltura e produzione agroalimentare) del Senato della Repubblica;

2) difetto di adeguamento alle osservazioni del parere della Commissione del Senato, con conseguente «vizio procedimentale grave e insanabile», per inosservanza della disposizione di cui al comma 6 dell'art. 15 della legge delega n. 154 del 2016, a norma del quale «il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, per il parere definitivo delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, da rendere entro un mese dalla data di trasmissione.

Decorso il predetto termine, i decreti possono essere comunque adottati in via definitiva dal Governo».

Entrambi i profili di censura ad avviso della Corte non sono fondati.

Quanto al primo, la Corte muove dalla considerazione che, secondo quanto dispone il comma 6 sopra riportato, il Governo, una volta decorso il termine normativamente previsto, era legittimato ad adottare il decreto legislativo anche in assenza del parere delle Commissioni parlamentari e la stessa ricorrente riconosce che non intende far valere «la circostanza che il parere sia condizione di procedibilità per il Governo», insistendo sulla convinzione che, tuttavia, la sua assenza «abbia impedito che si potesse svolgere quel dialogo concertativo tra esecutivo e legislativo considerato dalla legge delega quale condicio sine qua non per il legittimo esercizio della delega legislativa».

Senonché ciò rende la censura contraddittoria poiché prevedere che il decorso del tempo legittimi il Governo ad adottare il decreto legislativo anche in assenza dell'acquisizione dei pareri comporta il carattere non necessario del dialogo.

Il secondo profilo di censura, invece, parte da un'errata lettura del parere della Commissione del Senato e della sua portata.

La ricorrente sostiene che il parere è stato espresso in modo favorevole ma subordinatamente all'accoglimento delle «osservazioni», repute «condizionanti il carattere favorevole del parere».

In realtà, come chiarito anche nel documento di analisi dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato del dicembre 2017, nella prassi delle commissioni parlamentari vi è una netta distinzione tra le osservazioni e le condizioni: mentre queste ultime rappresentano una richiesta di modifica alla quale la commissione annette una specifica importanza, subordinandovi il rilascio del parere favorevole, le prime si sostanziano in mere indicazioni al Governo e sono pertanto prive di carattere vincolante.

Non sono fondate neanche le censure mosse avverso l'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 74 del 2018 in riferimento agli artt. 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

La ricorrente sostiene che la disposizione impugnata – prevedendo, nell'ambito della riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), che l'Agenzia e gli altri organismi pagatori riconosciuti si avvalgono dei servizi del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) – violerebbe gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., in quanto l'imposizione di un sistema informativo nazionale in materia agricola alle Regioni ed agli enti regionali, per l'esercizio delle proprie funzioni gestorie ed amministrative, travalicherebbe la competenza statale in materia di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, determinando un'invasione delle competenze affidate alle Regioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale; gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, nonché l'art. 97 Cost., in quanto precluderebbe alle Regioni ed agli enti strumentali delle stesse, cui sia affidato il ruolo di organismo pagatore regionale, la possibilità di scegliere di non avvalersi, nell'esercizio delle proprie funzioni, del SIAN e di utilizzare un sistema informativo proprio, anche ove quest'ultimo risulti più efficiente e funzionale al perseguimento del pubblico interesse.

A tal proposito la Corte afferma che la disciplina in esame costituisce espressione della competenza legislativa esclusiva statale, relativa al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.) cosicché le sfere di attribuzione regionale come l'agricoltura e l'organizzazione amministrativa regionale non possono che arretrare a fronte dell'indubbia esigenza di funzionalità del sistema nazionale, che può, appunto, essere assicurata solo attraverso una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei (sentenze n. 251 del 2016, n. 23 del 2014, n. 46 del 2013 e n. 17 del 2004).

In particolare con la sentenza n. 139 del 2018, sulla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 7 della legge n. 154 del 2016, relativo alla gestione informatica dei procedimenti inerenti all'agricoltura e all'acquacoltura biologiche e all'obbligo di attivare i sistemi di cooperazione applicativa della pubblica amministrazione necessari a garantire il flusso delle informazioni tra i sistemi informativi regionali e il Sistema informativo per il biologico (SIB) – la Corte ha ricordato che la competenza statale nella materia relativa al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.) concerne le disposizioni strumentali per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione.

Non sussiste dunque la dedotta violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

Alla luce di tali argomentazioni, va negato anche il contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto l'utilizzo del medesimo sistema informativo serve proprio a garantire l'efficienza dell'attività della pubblica amministrazione, ed in particolare il pieno e corretto svolgimento delle funzioni e dei compiti dell'AGEA e degli altri organismi pagatori, grazie alla comunicabilità tra i diversi sistemi centrali e periferici (come affermato anche dalla sentenza n. 139 del 2018).

Infondate sono anche le censure aventi ad oggetto l'art. 1, comma 3, e gli artt. 2, 3, 4 e 8 del d.lgs. n. 74 del 2018, e, conseguentemente, l'intero decreto legislativo, in riferimento agli artt. 97, 117, primo e quarto comma, e 118 Cost.

L'art. 1 del d.lgs. n. 74 del 2018, al comma 3, dispone che l'AGEA «assicura la separazione tra le funzioni di organismo di coordinamento e di organismo pagatore», ma, ad avviso della Regione, le molteplici funzioni attribuite ad AGEA andrebbero oltre i confini tracciati dalla normativa unionale, e, soprattutto, quelle in materia di vigilanza e controllo oltreché armonizzazione ai fini dell'uniformità comportamentale degli organismi pagatori regionali, avrebbero richiesto un esercizio formalmente e sostanzialmente separato rispetto alle funzioni di organismo pagatore.

La ricorrente ricorda, infatti, che, come indicato dallo stesso art. 4 del regolamento (UE) n. 908/2014 della Commissione del 6 agosto 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza, l'«organismo pagatore può svolgere il ruolo di organismo di coordinamento, purché le due funzioni siano nettamente distinte», e ciò in omaggio alla necessità di evitare commistioni e sovrapposizioni di esercizio tra funzioni interferenti che devono essere affidate alle cure di organismi distinti ed autonomi.

Vi sarebbe dunque una violazione della disposizione europea e, quindi, dell'art. 117, primo comma, Cost., la quale si riverbererebbe in una lesione dell'autonomia organizzativa e gestionale della Regione e degli organismi pagatori regionali, che soffrirebbero degli effetti negativi derivanti dalla commistione di funzioni, con conseguente lesione della competenza regionale in materia di agricoltura, in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.

Al riguardo la Corte ricorda che la normativa evocata quale parametro interposto prevede che possono essere svolte dallo stesso soggetto le funzioni di organismo pagatore e organismo di coordinamento, purché sia garantita la separazione richiesta dalla predetta disposizione.

Ebbene il d.lgs. n. 74 del 2018 presenta una serie di disposizioni ed «accorgimenti» predisposti a tale scopo (che la Regione si limita a stigmatizzare, in maniera assertiva, come inadeguati): quella secondo cui il Direttore (figura unica verticistica dell'AGEA) coordina le diverse funzioni «garantendone la separazione» (art. 8); nonché quella che dispone l'istituzione di un Comitato tecnico composto da un direttore dell'organismo di coordinamento e dal direttore dell'organismo pagatore, oltre che da due direttori degli altri organismi pagatori riconosciuti e da due rappresentanti delle Regioni (art. 9); o, ancora, quella che impone di prevedere nel bilancio dell'Agenzia due distinte rubriche, una per l'organismo di coordinamento ed una per l'organismo pagatore, organismi che costituiscono distinti centri di responsabilità amministrativa e di costo (art. 2).

Inoltre lo stesso art. 2 espressamente prevede che «L'Agenzia assicura altresì, nell'esercizio delle sue funzioni di organismo pagatore, il rispetto dei criteri di riconoscimento previsti dall'allegato I del regolamento delegato (UE) n. 907/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 per quanto riguarda la ripartizione dei poteri e delle responsabilità a tutti i livelli operativi.

A tal fine l'Agenzia garantisce che nessun funzionario ha contemporaneamente più incarichi in materia di autorizzazione, pagamento o contabilizzazione delle somme imputate al Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) o al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che nessun funzionario svolge uno dei compiti predetti senza la supervisione di un secondo funzionario».

Va quindi esclusa la violazione della disposizione evocata quale parametro interposto e, conseguentemente, degli artt. 117, primo e quarto comma, e 118 Cost., poiché le suddette previsioni sono idonee a garantire la separazione imposta da tale normativa.

Agricoltura - Attuazione della delega al Governo per il riordino dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - Separazione delle funzioni di organismo di coordinamento e di organismo pagatore - Imposizione alle Regioni e agli enti regionali con funzioni di organismo pagatore dell'obbligo di avvalersi dei servizi del Sistema informativo agricolo nazionale. - Decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74 (Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15 della legge 28 luglio 2016, n. 154), art. 1, comma 3, e artt. 2, 3, 4, 8 e 15, comma 5, nonché l'intero testo. (T-190161) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.27 del 3-7-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, e degli artt. 2, 3, 4, 8 e 15, comma 5, nonché dell'intero testo, del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74 (Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154), promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 21-23 agosto 2018, depositato in cancelleria il 23 agosto 2018, iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella udienza pubblica del 19 marzo 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 52 reg. ric. del 2018, la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5, del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74 (Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154), per violazione degli artt. 76, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., nonché dell'art. 1, comma 3, e degli artt. 2, 3, 4 e 8, e, conseguentemente, dell'intero decreto legislativo medesimo, per violazione degli artt. 76, 97, 117, primo e quarto comma, 118 Cost. e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La ricorrente chiede, inoltre, a questa Corte di:

– decidere, «ove necessario, sui motivi di impugnazione dell'art. 15 della legge n. 154 del 2016, che si devono intendere qui interamente riproposti, previa rimessione nei termini di cui all'art. 127 Cost.»;

– disporre, «ove necessario, per effetto del combinato disposto degli artt. 91 e 92 del decreto legislativo n. 104/2010, dell'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 395, comma 1, nn. 1) e 4) c.p.c., la revocazione della decisione [di questa Corte] n. 139 del 2018, considerando nell'eventuale fase rescissoria, come integralmente riproposti i motivi di impugnazione del giudizio R.G. 65/2016»;

– sollevare, «in subordine e in via alternativa, sempre ove necessario, [...] questione incidentale di costituzionalità avverso l'art. 18 della legge 11 marzo 1953, n. 87 nella parte in cui non prevede la possibilità di impugnare le decisioni della Corte costituzionale nel caso in cui si presenti un vizio revocatorio ex art. 395, comma 1, nn. 1 e 4) c.p.c.».

2.– Premesso che l’interesse prioritario della Regione – come dalla stessa sottolineato anche in udienza – verte sull’esame delle questioni avverso l’impugnato decreto legislativo, queste ultime vanno affrontate preliminarmente, secondo l’ordine formulato dalla ricorrente.

Questa – come emerge con chiarezza dalle conclusioni e come può evincersi dal corpo motivazionale del ricorso – in via principale chiede che venga dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 3, e degli artt. 2, 3, 4 e 8, nonché dell’art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 74 del 2018, oltre che dell’intero decreto legislativo medesimo, e, come sopra riportato, solo «ove necessario», chiede alla Corte di pronunciarsi sulle ulteriori istanze relative all’art. 15 della legge 28 luglio 2016, n. 154 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale).

3.– Una prima censura che coinvolge l’intero decreto legislativo è relativa all’art. 76 Cost., la cui violazione è prospettata sotto due profili:

1) mancata acquisizione del parere della XIII Commissione (Agricoltura) della Camera dei deputati con acquisizione del solo parere della Commissione 9a (Agricoltura e produzione agroalimentare) del Senato della Repubblica;

2) difetto di adeguamento alle osservazioni del parere della Commissione del Senato, con conseguente «vizio procedimentale grave e insanabile», per inosservanza della disposizione di cui al comma 6 dell’art. 15 della legge delega n. 154 del 2016, a norma del quale «[i]l Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, per il parere definitivo delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, da rendere entro un mese dalla data di trasmissione.

Decorso il predetto termine, i decreti possono essere comunque adottati in via definitiva dal Governo».

3.1.– Entrambi i profili di censura non sono fondati.

3.2.– Quanto al primo, si deve partire dalla considerazione che, secondo quanto dispone il comma 6 sopra riportato, il Governo, una volta decorso il termine normativamente previsto, era legittimato ad adottare il decreto legislativo anche in assenza del parere delle Commissioni parlamentari e la stessa ricorrente riconosce che non intende far valere «la circostanza che il parere sia condizione di procedibilità per il Governo», insistendo sulla convinzione che, tuttavia, la sua assenza «abbia impedito che si potesse svolgere quel dialogo concertativo tra esecutivo e legislativo considerato dalla legge delega quale condicio sine qua non per il legittimo esercizio della delega legislativa».

Senonché ciò rende la censura contraddittoria poiché prevedere che il decorso del tempo legittimi il Governo ad adottare il decreto legislativo anche in assenza dell’acquisizione dei pareri comporta il carattere non necessario del dialogo.

3.3.– Il secondo profilo di censura, invece, parte da un’errata lettura del parere della Commissione del Senato e della sua portata.

La ricorrente, in maniera apodittica, sostiene che il parere è stato espresso in modo favorevole ma subordinatamente all’accoglimento delle «osservazioni», repute «condizionanti il carattere favorevole del parere».

In realtà, come chiarito anche nel documento di analisi dell’Ufficio Valutazione Impatto del Senato del dicembre 2017, nella prassi delle commissioni parlamentari vi è una netta distinzione tra le osservazioni e le condizioni: mentre queste ultime rappresentano una richiesta di modifica alla quale la commissione annette una specifica importanza, subordinandovi il rilascio del parere

favorevole, le prime si sostanziano in mere indicazioni al Governo e sono pertanto prive di carattere vincolante.

Del resto, la negazione della natura sostanziale di condizioni nel caso in esame emerge chiaramente dallo stesso tenore dell'atto adottato dalla Commissione del Senato, la quale, «valutata la conformità al principio di delega che concerne la garanzia dell'indipendenza del soggetto erogatore rispetto al sistema dei controlli nel settore agroalimentare», esprime parere favorevole con osservazioni, nonché dai resoconti della medesima Commissione, dai quali si evince che non sono emersi particolari dubbi sulle disposizioni dello schema di decreto delegato sottoposto a parere.

A ciò si aggiunga che le stesse formule adottate sono espressione di indirizzi generali o di principi, pienamente coerenti con la natura delle osservazioni.

4.– Non sono fondate neanche le censure mosse avverso l'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 74 del 2018 in riferimento agli artt. 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

4.1.– La ricorrente sostiene che la disposizione impugnata – prevedendo, nell'ambito della riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), che l'Agenzia e gli altri organismi pagatori riconosciuti si avvalgono dei servizi del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) – violerebbe gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., in quanto l'imposizione di un sistema informativo nazionale in materia agricola alle Regioni ed agli enti regionali, per l'esercizio delle proprie funzioni gestorie ed amministrative, travalicherebbe la competenza statale in materia di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, determinando un'invasione delle competenze affidate alle Regioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale; gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, nonché l'art. 97 Cost., in quanto precluderebbe alle Regioni ed agli enti strumentali delle stesse, cui sia affidato il ruolo di organismo pagatore regionale, la possibilità di scegliere di non avvalersi, nell'esercizio delle proprie funzioni, del SIAN e di utilizzare un sistema informativo proprio, anche ove quest'ultimo risulti più efficiente e funzionale al perseguimento del pubblico interesse.

4.2.– Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, occorre preliminarmente individuare l'ambito materiale al quale vanno ascritte le disposizioni impugnate, tenendo conto della loro ratio, oltre che della finalità del contenuto e dell'oggetto della disciplina (ex multis, sentenze n. 32 del 2017, n. 175 e n. 158 del 2016; n. 245 del 2015).

Questa Corte – pronunciandosi, con la sentenza n. 139 del 2018, sulla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 7 della legge n. 154 del 2016, relativo alla gestione informatica dei procedimenti inerenti all'agricoltura e all'acquacoltura biologiche e all'obbligo di attivare i sistemi di cooperazione applicativa della pubblica amministrazione necessari a garantire il flusso delle informazioni tra i sistemi informativi regionali e il Sistema informativo per il biologico (SIB) – ha ricordato che la competenza statale nella materia relativa al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.) concerne le disposizioni strumentali per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione (nello stesso senso, tra le altre, sentenze n. 284 e n. 251 del 2016, n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013).

È evidente che anche la disciplina in esame costituisce espressione della medesima competenza legislativa esclusiva statale, cosicché le sfere di attribuzione regionale come l'agricoltura e l'organizzazione amministrativa regionale non possono che arretrare a fronte dell'indubbia esigenza di funzionalità del sistema nazionale, che può, appunto, essere assicurata solo attraverso una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei (sentenze n. 251 del 2016, n. 23 del 2014, n. 46 del 2013 e n. 17 del 2004).

4.3.– Non sussiste dunque la dedotta violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

4.4.– Alla luce di tali argomentazioni, va negato anche il contrasto con l’art. 97 Cost., in quanto l’utilizzo del medesimo sistema informativo serve proprio a garantire l’efficienza dell’attività della pubblica amministrazione, ed in particolare il pieno e corretto svolgimento delle funzioni e dei compiti dell’AGEA e degli altri organismi pagatori, grazie alla comunicabilità tra i diversi sistemi centrali e periferici (come affermato anche dalla sentenza n. 139 del 2018).

5.– Infondate sono anche le censure aventi ad oggetto l’art. 1, comma 3, e gli artt. 2, 3, 4 e 8 del d.lgs. n. 74 del 2018, e, conseguentemente, l’intero decreto legislativo, in riferimento agli artt. 97, 117, primo e quarto comma, e 118 Cost.

5.1.– L’art. 1 del d.lgs. n. 74 del 2018, al comma 3, dispone che l’AGEA «assicura la separazione tra le funzioni di organismo di coordinamento e di organismo pagatore», ma, ad avviso della Regione, le molteplici funzioni attribuite ad AGEA andrebbero oltre i confini tracciati dalla normativa unionale, e, soprattutto, quelle in materia di vigilanza e controllo oltreché armonizzazione ai fini dell’uniformità comportamentale degli organismi pagatori regionali, avrebbero richiesto un esercizio formalmente e sostanzialmente separato rispetto alle funzioni di organismo pagatore.

La ricorrente ricorda, infatti, che, come indicato dallo stesso art. 4 del regolamento (UE) n. 908/2014 della Commissione del 6 agosto 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza, l’«organismo pagatore può svolgere il ruolo di organismo di coordinamento, purché le due funzioni siano nettamente distinte», e ciò in omaggio alla necessità di evitare commistioni e sovrapposizioni di esercizio tra funzioni interferenti che devono essere affidate alle cure di organismi distinti ed autonomi.

Vi sarebbe dunque una violazione della disposizione europea e, quindi, dell’art. 117, primo comma, Cost., la quale si riverbererebbe in una lesione dell’autonomia organizzativa e gestionale della Regione e degli organismi pagatori regionali, che soffrirebbero degli effetti negativi derivanti dalla commistione di funzioni, con conseguente lesione della competenza regionale in materia di agricoltura, in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.

5.2.– Al riguardo va ricordato che la normativa evocata quale parametro interposto prevede che possono essere svolte dallo stesso soggetto le funzioni di organismo pagatore e organismo di coordinamento, purché sia garantita la separazione richiesta dalla predetta disposizione.

Ebbene il d.lgs. n. 74 del 2018 presenta una serie di disposizioni ed “accorgimenti” predisposti a tale scopo (che la Regione si limita a stigmatizzare, in maniera assertiva, come inadeguati): quella secondo cui il Direttore (figura unica verticistica dell’AGEA) coordina le diverse funzioni «garantendone la separazione» (art. 8); nonché quella che dispone l’istituzione di un Comitato tecnico composto da un direttore dell’organismo di coordinamento e dal direttore dell’organismo pagatore, oltre che da due direttori degli altri organismi pagatori riconosciuti e da due rappresentanti delle Regioni (art. 9); o, ancora, quella che impone di prevedere nel bilancio dell’Agenzia due distinte rubriche, una per l’organismo di coordinamento ed una per l’organismo pagatore, organismi che costituiscono distinti centri di responsabilità amministrativa e di costo (art. 2).

Inoltre lo stesso art. 2 espressamente prevede che «L’Agenzia assicura altresì, nell’esercizio delle sue funzioni di organismo pagatore, il rispetto dei criteri di riconoscimento previsti dall’allegato I del regolamento delegato (UE) n. 907/2014 della Commissione dell’11 marzo 2014 per quanto riguarda la ripartizione dei poteri e delle responsabilità a tutti i livelli operativi.

A tal fine l’Agenzia garantisce che nessun funzionario ha contemporaneamente più incarichi in materia di autorizzazione, pagamento o contabilizzazione delle somme imputate al Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) o al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

e che nessun funzionario svolge uno dei compiti predetti senza la supervisione di un secondo funzionario».

Del resto, con riferimento alle funzioni di organismo pagatore, non va sottaciuto che esse sono residuali e temporanee (riguardando, in sostanza, quelle Regioni che, ancora, non si sono dotate di un proprio organismo pagatore), come indicato dallo stesso art. 2 del d.lgs. n. 74 del 2018. Infine, lo statuto dell’Agenzia, secondo quanto previsto dall’art. 12 del citato d.lgs., dovrà provvedere alla disciplina delle competenze degli organi ed all’istituzione di apposite strutture di controllo interno, «assicurando la separazione delle funzioni di cui all’articolo 1, comma 3».

5.3.– Va quindi esclusa la violazione della disposizione evocata quale parametro interposto e, conseguentemente, degli artt. 117, primo e quarto comma, e 118 Cost., poiché le suddette previsioni sono idonee a garantire la separazione imposta da tale normativa.

5.4.– Il rinvio allo statuto rende peraltro evidente che, se, da una parte, i principi e le regole descritti sono formalmente in linea con la normativa europea, dall’altra, essi esigono un’attuazione puntuale e rigorosa nella sede statutaria, e pertanto non vi è dubbio che la relativa adozione debba rispondere pienamente ai canoni della leale collaborazione, come emerge dal coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano previsto dal citato art. 12.

5.5.– Deve essere anche escluso il contrasto con l’art. 97 Cost.

Infatti, ribaltando il ragionamento della ricorrente, si deve osservare che l’accorpamento delle funzioni di controllo e vigilanza in capo al medesimo organismo che svolge le funzioni di interlocutore unico nei confronti della Commissione europea per le questioni relative al FEAGA e al FEASR e di coordinamento degli organismi pagatori – accorpamento non precluso dalla normativa evocata dalla ricorrente e anzi auspicata dalla legge delega per quanto sopra evidenziato – è funzionale al perseguimento del buon andamento della pubblica amministrazione, in termini di efficienza ed economicità, senza determinare – per quanto detto – gli effetti distorsivi paventati dalla ricorrente.

6.– Con riferimento a tutte le impugnate disposizioni del d.lgs. n. 74 del 2018 è stata, infine, prospettata la violazione del principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost. in via derivata, per effetto del vizio della legge delega – già censurato con il ricorso iscritto al n. 65 reg. ric. del 2016 proposto avverso quest’ultima – legato alla previsione, quale unico strumento di concertazione, del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano anziché dell’intesa.

6.1.– Innanzitutto, va rigettata la censura con riferimento all’art. 15 del d.lgs. n. 74 del 2018, in quanto, come affermato dalla costante giurisprudenza costituzionale, la riconduzione alla competenza legislativa statale esclude anche ogni profilo di violazione del principio di leale collaborazione, in particolare con riguardo alla procedura di adozione dei decreti legislativi (sentenza n. 251 del 2016).

Nel caso in esame, secondo quanto sopra argomentato, si è di fronte alla prevalenza della competenza legislativa statale esclusiva.

Deve, quindi, negarsi la necessità del ricorso all’intesa.

6.2.– Discorso parzialmente diverso va condotto con riferimento alla presunta violazione del principio di leale collaborazione ad opera dell’art. 1, comma 3, e degli artt. 2, 3, 4, e 8 del d.lgs. n. 74 del 2018, relativi all’assetto organizzativo dell’Agenzia.

Rispetto ad essi, infatti, ricorre un inestricabile intreccio di competenze legislative statali e regionali.

Tuttavia, va tenuto presente al riguardo che, nell'iter di formazione del decreto legislativo, il Governo ha, in concreto, fatto ricorso al procedimento di intesa e, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione nel ricorso, non in modo meramente nominalistico.

È intercorso infatti un carteggio sullo schema di decreto delegato, a conclusione del quale la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ha sancito la mancata intesa, visti gli esiti della riunione tecnica del 9 gennaio 2018 in cui è stato raggiunto un consenso di massima sugli emendamenti presentati dalle Regioni e accolti dal MiPAAF, ad eccezione della posizione contraria del Veneto, come espressa nella nota del 19 dicembre 2017 n. 529370, consegnata nel corso dell'incontro.

Al di là di queste circostanze – che depongono per il superamento del modulo del mero parere, tramite un dialogo che va oltre, per flessibilità e bilateralità, il rigido schema della sequenza coordinata di atti unilaterali (invio dello schema da parte del Ministro, parere della Regione) – di tale modifica sostanziale dà atto la stessa Regione che, nella citata nota n. 529370 del 2017, esprime parere negativo all'intesa sullo schema di decreto legislativo in esame «pur considerando che il testo dello schema di DLGS trasmesso il 14 dicembre 2017, rispetto alla bozza presentata a luglio scorso dal MiPAAF, ha accolto alcune delle osservazioni formulate dalle regioni» e «pur prendendo atto che ora il Governo, probabilmente a fronte del ricorso della Regione Veneto e a delega pressoché scaduta, sottopone alla Conferenza lo schema di decreto delegato legislativo ai fini dell'acquisizione dell' "intesa", in luogo del prescritto parere», anche se poi aggiunge che ciò è avvenuto «comprimendo i termini a disposizione delle Regioni per la valutazione dello stesso», affermazione, quest'ultima, non ulteriormente sviluppata nel giudizio.

7.– L'esame fin qui effettuato delle censure relative alla normativa delegata, come richiesto in via prioritaria dalla Regione in una corretta prospettiva sostanzialistica, comporta l'irrelevanza delle domande subordinate di revocazione della sentenza n. 139 del 2018 con cui è stata dichiarata l'inammissibilità dell'impugnazione della legge di delega, nonché delle analoghe censure proposte avverso quest'ultima.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5, del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74 (Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15 della legge 28 luglio 2016, n. 154), nonché dell'art. 1, comma 3, e degli artt. 2, 3, 4 e 8, oltre che dell'intero decreto legislativo medesimo, promosse in riferimento, rispettivamente, agli artt. 76, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., e agli artt. 76, 97, 117, primo e quarto comma, e 118 Cost. nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2019.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2019.

Elenco delle sentenze di mero rito

Sentenza 11/2019, in materia di pubblico impiego;

Sentenza 46/2019, in materia tributaria;

Sentenza 96/2019, in materia di diritto del lavoro.