

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 2023

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

Luglio 2023

PRESENTAZIONE

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

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

La sintesi delle sentenze del primo semestre 2023 è stata effettuata da un gruppo di lavoro composto da Enrico Righi, che ne ha coordinato l'attività, curando anche la selezione delle sentenze, e da Cesare Belmonte, Francesca Casalotti, Alessandra Cecconi, Domenico Ferraro, Paola Garro, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Anna Traniello Gradassi, Sofia Zanobini.

A tutti va il ringraziamento per il notevole impegno che questa attività comporta, ringraziamento che comprende Antonella Meucci e Debora Giovannini, per quanto riguarda l'attività di composizione del volume.

Ilaria Cirelli

*Dirigente del settore
Assistenza giuridica e legislativa*

Firenze, luglio 2023

INDICE

Porti civili

Sentenza 10 novembre 2022, n. 6 del 2023

art. 4, comma 1 septies, lett. a), b), c) ed e), 1 octies e 1 novies, del decreto-legge 10/09/2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali) convertito, con modificazioni, nella legge 09 novembre 2021, n. 156.

Pag. 1

Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali

Sentenza 29 novembre 2022, n. 11 del 2023

art. 16, comma 1, ultimo periodo, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2011, n. 23 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell’ambiente).

Pag. 36

Governo del territorio

Sentenza 20 dicembre 2022, n. 17 del 2023

articoli 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 38, recante “Modifiche alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell’attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e alla legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate)”.

Pag. 46

Edilizia e urbanistica – paesaggio

Sentenza 20 dicembre 2022, n. 19 del 2023

art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 23 (Proroga del termine di cui al comma 12 dell’articolo 6 della l.r. 21/2010).

Pag. 61

Tutela della salute; coordinamento della finanza pubblica; poteri sostitutivi

Sentenza 10 gennaio 2023, n. 20

legge della Regione Molise 23 giugno 2022, n. 11 (Organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza - Linee guida).

Pag. 68

Impiego pubblico – spoil system

Sentenza 10 gennaio 2023, n. 26

art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge della Regione Calabria 19 marzo 2004, n. 11 (Piano Regionale per la Salute 2004/2006).

Pag. 73

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili

Sentenza 11 gennaio 2023, n. 27

art. 16 della legge Regione Abruzzo 11 gennaio 2022, n. 1 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti) e art. 19 della legge Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 5 (Disposizioni per l’attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni). . .

Pag. 79

Tutela della salute

Sentenza 25 gennaio 2023, n. 32

lettere h) e i); 8 e 9 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 Pag. 159

Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

Sentenza 8 febbraio 2023, n. 58

art. 4, commi 1, 2 e 5, art. 5, art. 7, commi 1, 2 e 3, art. 10 della legge della Provincia autonoma di Trento 2 maggio 2022, n. 4 (Misure per la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili previsti dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), e modifiche di disposizioni connesse). Pag. 175

Ambiente

Sentenza 7 febbraio 2023, n. 59

articolo 10, legge reg. Puglia n. 3 del 2022, "Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 29 (Disciplina dell'enoturismo), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e modifica alla legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 – Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro" e disposizioni varie) e disposizioni in materia di derivazione acque sotterranee". Pag. 195

Enti locali – mandato dei Sindaci – segretari comunali

Sentenza 7 marzo 2023, n. 60

artt. 1 e 3 della legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 9 (Interventi vari in materia di enti locali della Sardegna. Modifiche alla legge regionale n. 4 del 2012 e alla legge regionale n. 3 del 2009). Pag. 205

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico

Sentenza 7 febbraio 2023, n. 61

Art. 10 della legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022). Pag. 217

Bilancio e contabilità pubblica

Sentenza 7 marzo 2023, n. 64

Legge della Regione Siciliana 13 aprile 2022, n. 8 (Istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669). Pag. 222

Agriturismo

Sentenza 22 febbraio 2023, n. 68

art. 7, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 maggio 2022, n. 15 (Disciplina dell'oleoturismo e dell'ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003). Pag. 229

Sicurezza pubblica, sicurezza urbana, sicurezza integrata

Sentenza 22 febbraio 2023, n. 69

Artt. 3, comma 1, lettere c) e g), e 11, comma 1, lett. a), della L.R. Lombardia 20 maggio 2022, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2022). Pag. 238

Tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica, organizzazione del personale, governo del territorio, formazione professionale

Sentenza 23 febbraio 2023, n. 70

art. 1, commi 269, 534, 535, 536, 537 e 721, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) Pag. 245

Autonomia finanziaria dei comuni e del principio di correlazione tra funzioni e risorse, autonomia amministrativa e finanziaria riconosciuta agli enti locali dallo statuto regionale della Regione Siciliana

Sentenza 8 febbraio 2023, n. 73

articoli 19, comma 2, lettera b), e 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012. Pag. 260

Tutela della salute

Sentenza 22 febbraio 2023, n. 74

art. 8, comma 2, della legge della Regione Campania 22 aprile 2003, n. 8 (Realizzazione, organizzazione, funzionamento delle Residenze Sanitarie Assistenziali Pubbliche e Private - RR.SS.AA.) Pag. 268

Agricoltura e zootecnia, rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni, rapporti internazionali dello Stato e rapporti dello Stato con l'Unione europea, tutela della concorrenza

Sentenza 23 febbraio 2023, n. 75

artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 3 (Istituzione e disciplina del Registro regionale telematico dei Comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co. Modifiche alla legge regionale 28 marzo 1995, n. 22). Pag. 276

Sanità (dirigenza sanitaria e stabilizzazioni) - coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 7 marzo 2023, n. 76

artt. 13, commi 53, 55 e 91 della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024). Pag. 293

Edilizia residenziale pubblica

Sentenza 22 febbraio 2023, n. 77

articolo 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, recante "Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio

di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici) Pag. 308

Appalti pubblici - Telecomunicazioni

Sentenza 7 marzo 2023, n. 79
Artt. 26 e 33 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2021, n. 5 (Modifiche a leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, cultura, enti locali, uffici provinciali e personale, formazione professionale, istruzione, utilizzo delle acque pubbliche, agricoltura, tutela del paesaggio e dell'ambiente, territorio e paesaggio, servizio antincendio e protezione civile, difesa del suolo e opere idrauliche, ordinamento forestale, esercizi pubblici, commercio, artigianato, guide alpine e guide sciatori, appalti, igiene e sanità, banda larga, trasporti, politiche sociali, assistenza e beneficenza, edilizia abitativa). Pag. 317

Coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 8 marzo 2023, n. 80
Intero testo e, in particolare, degli artt. 3, commi 1 e 2, 13, commi 14 e 50, e 18, comma 5, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), nonché dell'art. 12, comma 1, lettere a), b) e c), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie). Pag. 326

Bilancio e contabilità pubblica

Sentenza 21 marzo 2023, n. 81
art. 2 della legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 2 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, concernente: "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42" e successive modificazioni). Pag. 337

Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Sentenza 21 febbraio, 2023, n. 82
art. 6 della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 4 (Interventi a favore del mototurismo). Pag. 343

Pubblico impiego; stabilizzazione personale precario; ordinamento civile

Sentenza 8 marzo 2023, n. 84
Art. 36 della legge della Regione Siciliana 15/4/2021, n. 9; art. 4, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26/11/2021, n. 29; artt. 2, comma 5, e 3, commi 3 e 4, della legge della Regione Siciliana 27/12/2021, n. 35; art. 13, comma 22, della legge della Regione Siciliana 25/05/2022, n. 13. Pag. 350

Governo del territorio, edilizia, urbanistica

Sentenza 20 febbraio 2023, n. 90

<p>articoli 4, 6, 10, 20, comma 1, lettera b), 22, 37, comma 1, lettere a), c), numeri 1) e 2), e d), e 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, deducendo la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti. Con il secondo ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 33 del 2022), il medesimo ricorrente ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, lettere d), e), g) e h), e 2, lettere c) ed e); 2, comma 1, lettere a), b) e c); e 8, comma 1, lettere a), b) e d), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, deducendo nuovamente la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.</p>	Pag.	361
Impiego pubblico		
<p>Sentenza 8 marzo 2023, n. 92 Art. 13, commi 6, 21 e 68, della legge della Regione Siciliana 25/05/2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024).</p>	Pag.	394
Governo del territorio		
<p>Sentenza 19 aprile 2023, n. 93 art. 66 della legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale)</p>	Pag.	405
Pubblico impiego - Stabilizzazione di personale precario del ruolo sanitario e socio-sanitario		
<p>Sentenza 5 aprile 2023, n. 99 legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 13 (Stabilizzazione del personale sanitario precario, in attuazione della legge 30 dicembre 2021, n. 234).</p>	Pag.	412
Enti locali - Segretario comunale		
<p>Sentenza 21 marzo 2023, n. 100 art. 4, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 27 maggio 2022, n. 6 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2022/2024. Modificazioni di leggi regionali). . .</p>	Pag.	421
Energia, concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico		
<p>Sentenza 5 aprile 2023, n. 102 legge della Regione Abruzzo 9 giugno 2022, n. 9, recante "Disciplina modalità di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche d'acqua a uso idroelettrico in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica)", articolo 2.</p>	Pag.	431
Bilancio e contabilità pubblica		
<p>Sentenza 5 aprile 2023, n. 109 art. 14, comma 3, della l.r. Abruzzo 7/2022 (Disposizioni per l'utilizzo e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso e modifiche alla l.r. 36/2013).</p>	Pag.	440
Coordinamento della finanza pubblica		
<p>Sentenza 18 aprile 2023, n. 110 artt. 4; 7, commi da 5 a 14 e 18; e 11 della legge reg. Molise n. 8 del 2022</p>		

<i>(Legge di stabilità regionale anno 2022)</i>	Pag.	445
<i>Tutela della salute; formazione specifica in medicina generale</i>		
Sentenza 23 marzo 2023, n. 112		
<i>Artt. 12, comma 2, e 21, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Veneto 27 maggio 2022, n. 12 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2022 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali)</i>	Pag.	462
<i>Bilancio; contabilità; debiti fuori bilancio</i>		
Sentenza 5 aprile 2023, n. 114		
<i>Artt. 1 e 2 della L.R. Molise 4 agosto 2022, n. 14 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, lettera e), del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. (derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia Spa nell'anno 2020)</i>	Pag.	481
<i>Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali</i>		
Sentenza 18 aprile 2023, n. 115		
<i>art. 18, comma 1, della legge della Regione Liguria 15 luglio 2022, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2021, n. 22 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2022 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022-2024)) e altre disposizioni di adeguamento»</i>	Pag.	487
<i>Bilancio e contabilità pubblica – Copertura finanziaria</i>		
Sentenza 9 maggio 2023, n. 118		
<i>artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 15 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio fonia e connettività reso da Fastweb S.P.A. nell'anno 2020)</i>	Pag.	497
<i>Sanzioni amministrative, ordinamento penale</i>		
Sentenza 24 maggio 2023, n. 121		
<i>legge reg. Siciliana n. 15 del 2022 Norme per la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo, artt. 12, comma 5, e 34</i>	Pag.	502
<i>Bilancio e contabilità pubblica</i>		
Sentenza 9 maggio 2023, n. 122		
<i>artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 18 (Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss. mm.ii. Ditte TPL extraurbano – altre fatture 2020), e artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 19 (Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss. mm.ii. Ditte TPL extraurbano)</i>	Pag.	511
<i>Impiego pubblico - sanità</i>		
Sentenza 25 maggio 2023, n. 124		
<i>Artt. 126, comma 2, e 128, commi 1, 2, 3, 4, 7 e 9, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 09/06/2022, n. 8 (Disposizioni in materia di relazioni internazionali, biodiversità, caccia, pesca sportiva, agricoltura, attività</i>		

<i>produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, lingue minoritarie, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, formazione, istruzione, famiglia, patrimonio, demanio, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, salute, politiche sociali e finanze (Legge regionale multisettoriale 2022).</i>	Pag.	517
Professioni		
Sentenza 19 aprile 2023, n. 127 <i>artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della legge della Regione Molise 10 giugno 2022, n. 10 (Istituzione dell'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali).</i>	Pag.	529
Armonizzazione dei bilanci pubblici -riconoscimento debiti fuori bilancio		
Sentenza 9 maggio 2023, n. 128 - <i>artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 16 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio pubblico essenziale, quale la fornitura di connettività e sicurezza nell'ambito del sistema pubblico di connettività reso da Olivetti S.p.A. nell'anno 2017 e 2019);</i> - <i>artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 17 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal Servizio Fonia Fissa reso da TIM S.p.A. nell'anno 2020).</i>	Pag.	540
Ordinamento civile		
Sentenza 18 aprile 2023, n. 132 <i>art. 23, comma 2, della legge della Regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13 (Norme regionali in materia di opere e lavori pubblici).</i>	Pag.	546
Elenco delle sentenze di mero rito	Pag.	554

Sentenza: 10 novembre 2022, n. 6 del 2023

Materia: porti civili

Parametri invocati: principio di leale collaborazione

Giudizio: in via principale

Rimettente: Regione Toscana, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia

Oggetto: Art. 4, comma 1 septies, lett. a), b), c) ed e), 1 octies e 1 novies, del decreto-legge 10/09/2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali) convertito, con modificazioni, nella legge 09 novembre 2021, n. 156.

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1-septies, lettera a), del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, introdotto, in sede di conversione, dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, nella parte in cui, sostituendo l’art. 5, comma 1, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), non prevede che il documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) sia accompagnato da una relazione illustrativa che descriva i criteri seguiti nel prescelto assetto del sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione;

2) illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui, sostituendo l’art. 5, comma 1-bis, della legge n. 84 del 1994, prevede che il DPSS “è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all’articolo 11-ter della presente legge”, a seguito di parere della regione territorialmente interessata da esprimere nel termine di quarantacinque giorni, anziché “è approvato, nei quarantacinque giorni successivi all’acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all’articolo 11-ter della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applicano le disposizioni di cui all’art. 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto compatibili”;

3) illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l’art. 5, comma 1, lettera b), della legge n. 84 del 1994, limitatamente alle parole “che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell’Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell’Autorità di sistema portuale”;

4) illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui inserisce il comma 1-septies nell’art. 5 della legge n. 84 del 1994;

5) inammissibilità e non fondatezza di altre questioni

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Regione Toscana ha impugnato l’art. 4, commi 1-septies, lettere a), b) ed e), 1-novies del d.l. n. 121 del 2021, introdotti in sede di conversione, per violazione degli artt. 9, 77, secondo comma, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha censurato le medesime disposizioni, nonché la lettera c) del comma 1-septies e il comma 1-octies dello stesso art. 4 del d.l. n. 121 del 2021, anch'essi introdotti con la relativa legge di conversione, per contrasto con i predetti parametri nonché con l'art. 72, primo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e con gli artt. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), 5, primo comma, numero 12), 6, primo comma, numero 3), 8 e 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, con le relative norme di attuazione (dettate dal d.lgs. n. 111 del 2004), nonché con i principi di legalità, uguaglianza, ragionevolezza e buon andamento, di cui complessivamente agli artt. 3, 23 e 97 Cost.

Le disposizioni contestate: a) novellano l'art. 5 della legge n. 84 del 1994, il quale, nel più ampio contesto della legge quadro sui porti, regola la programmazione complessiva dei porti inseriti nella circoscrizione di una Autorità di sistema portuale e la pianificazione dei singoli porti (art. 4, comma 1-septies, lettere a, b, c ed e); b) delimitano l'efficacia temporale della novella, che si applica solo ai DPSS approvati dopo l'entrata in vigore della legge di conversione (art. 4, comma 1-octies); c) prevedono il termine entro cui le regioni, tenute ad attuare la novella, devono adeguare i propri ordinamenti (art. 4, comma 1-novies).

In considerazione della identità, anche solo parziale, delle norme impugnate e delle censure proposte, i giudizi sono stati riuniti e decisi con un'unica sentenza.

La Corte ritiene opportuno premettere una ricostruzione del quadro normativo su cui ha inciso il d.l. n. 121 del 2021, come convertito, e della sua portata riformatrice, nei limiti di quanto di interesse.

La legge n. 84 del 1994, nel riordinare la materia portuale, ha, per la prima volta, dato una disciplina sistematica dei piani regolatori portuali (art. 5).

Innovando rispetto al passato, il legislatore è intervenuto in ordine ai profili della funzione dei piani e della competenza ad approvarli: da un lato, i piani di nuovo conio non si atteggiavano più a meri strumenti di programmazione di opere e sono divenuti strumenti pianificatori settoriali, seppure (almeno sino alla novella del 2021) sui generis, in quanto non prevalenti per specialità sul piano regolatore comunale e, dall'altro, la loro approvazione non è più devoluta esclusivamente allo Stato, ma vede coinvolti anche comuni e regioni, in considerazione dei rispettivi interessi nel tempo emergenti.

Successivamente, i decreti legislativi n. 169 del 2016 e n. 232 del 2017 hanno profondamente inciso sulla predetta legge quadro.

Gli interventi modificativi hanno dato risposta alle esigenze derivate:

- a) dall'inserimento di taluni porti italiani nella rete transeuropea dei trasporti, di cui al regolamento (UE) n. 1315/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE;
- b) dalla valorizzata visione di insieme degli scali, per mezzo del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (PNPL), adottato in attuazione dell'art. 29 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante "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;
- c) dalla necessità di contingentare la tempistica dei procedimenti di adozione degli strumenti pianificatori.

Innanzitutto, nella governance dei porti, le Autorità portuali "mono-scalo" sono state sostituite dalle Autorità con competenza su una circoscrizione territoriale comprendente più porti, così inseriti in un sistema (le Autorità di sistema portuale di cui all'art. 6 della legge n. 84 del 1994, con competenza sui porti individuati dall'Allegato A della stessa legge).

Correlativamente sono state riformate la programmazione del sistema e la pianificazione dei singoli scali.

Per ogni AdSP tali riforme, infatti, hanno, innovativamente e coerentemente, previsto l'adozione di uno strumento programmatico dell'intera area del sistema, che si aggiunge ai piani

portuali dei singoli porti in esso ricompresi, i quali al primo, oltre che al PNPL, devono dar attuazione. Tutti erano ricompresi nell'unico documento costituito dal Piano regolatore di sistema portuale ora eliminato dall'intervento del 2021.

Al nuovo documento di pianificazione strategica di sistema (DPSS) è stato affidato il compito di definire gli obiettivi di sviluppo e i contenuti sistemici di pianificazione nonché di individuare gli ambiti portuali (con perimetrazione delle relative aree portuali, retro-portuali e di interazione porto-città) e i loro collegamenti viari e ferroviari con l'esterno. L'illustrazione delle scelte operate e dei criteri seguiti e le rappresentazioni grafiche dell'assetto del sistema dovevano – secondo una previsione ora abrogata – essere contenute in apposita relazione, che consentisse anche di guidare la redazione dei singoli piani.

Per ciò che concerne i meccanismi decisionali, le riforme del 2016-17 avevano previsto (con disposizioni oggi modificate dalle norme impugnate):

a) per il nuovo documento di area vasta (DPSS), l'adozione da parte del Comitato di gestione della AdSP su parere dei comuni (da rendere entro quarantacinque giorni) e l'approvazione della regione (nei sessanta giorni successivi alla adozione) su intesa con il Ministero delle infrastrutture (art. 5, comma 1-quater, della legge n. 84 del 1994, nel testo anteriore alla novella impugnata);

b) per i piani regolatori dei porti di rilevanza nazionale e internazionale ricompresi nel sistema, l'adozione da parte del Comitato di gestione della AdSP su intesa con i comuni interessati (da raggiungere entro il termine di quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto), limitatamente alla coerenza con la pianificazione urbanistica delle aree di interazioni porto-città, e l'approvazione della regione (entro quarantacinque giorni dalla conclusione della VAS) (art. 5, comma 1-sexies, della legge n. 84 del 1994, nel testo anteriore alla novella impugnata).

Per superare gli eventuali stalli decisionali dovuti alle mancate predette intese, era prevista la convocazione di apposita conferenza di servizi in forma simultanea e il ricorso al meccanismo dell'art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990 e, dunque, in ultimo, in caso di persistenza del disaccordo, la devoluzione della decisione al Consiglio dei ministri (art. 5, commi 1-quinquies e 2-quinquies, della legge n. 84 del 1994, nel testo anteriore alla novella impugnata).

Le disposizioni contenute nel d.l. n. 121 del 2021, come convertito, hanno nuovamente inciso sull'art. 5 della legge n. 84 del 1994 in relazione ai contenuti e ai procedimenti di approvazione tanto del DPSS quanto dei PRP.

In particolare, il legislatore è intervenuto sul documento di pianificazione strategica di sistema con riguardo a denominazione, contenuto e procedimento di approvazione (prima parte dall'art. 4, comma 1-septies, lettera a, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui riformula l'art. 5, commi 1 e 1-bis, della legge n. 84 del 1994).

Ne è mutata la denominazione in “documento di programmazione strategica di sistema”, che ne pone in risalto il valore programmatico; gli è correlativamente sottratta la funzione di definire i contenuti sistemici di pianificazione; viene meglio descritto il contenuto relativo a individuazione e ripartizione degli ambiti portuali, estesi sino a ricomprendere le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale, ed è eliminato il suo accompagnamento ad apposita relazione illustrativa.

Per quel che concerne l'aspetto procedimentale, il comma 1-bis del novellato art. 5 prevede l'adozione, da parte del Comitato di gestione, dell'AdSP, l'acquisizione, in conferenza di servizi asincrona, del parere di comuni e regioni da rendere in quaranta giorni, scaduti i quali si intende espresso “parere non ostativo”, e l'approvazione da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS).

L'intervento di riforma ha inciso sui piani regolatori dei porti di rilevanza economica nazionale e internazionale (categoria II, classe I e II, secondo la classificazione di cui all'art. 4 della legge n. 84 del 1994), in relazione al meccanismo di approvazione (novellato comma 2-ter dell'art. 5; resta, invece, immutata e distinta la disciplina dei porti rilevanza economica regionale e interregionale di categoria II, classe III, pur se ricompresi in un sistema, di cui al comma 3-bis che fa

salve, altresì, le disposizioni legislative regionali in materia di pianificazione dei porti di interesse regionale).

L'adozione del PRP è ora rimessa al Comitato di gestione dell'AdSP, su parere, da rendere in quarantacinque giorni e con valutazione contenutistica (ancora) "limitata alla coerenza" tra le sue previsioni relative alle aree portuali e retroportuali perimetrali e le previsioni degli strumenti urbanistici relative alle aree ad esse contigue, del comune e della regione, nonché su parere (da rendere entro 90 giorni) del Ministero. I pareri non resi nel previsto termine si intendono espressi in senso "non ostativo". Infine, il PRP, in esito alla VAS, è approvato ancora dal Comitato di gestione (prima parte dell'art. 4, comma 1-septies, lettera b, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che riformula l'art. 5, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994).

Per effetto di più disposizioni del decreto-legge, come convertito, il piano regolatore portuale non è più subordinato alla generale pianificazione urbanistica territoriale (è abrogata la previgente previsione "non può contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti"), ma è su di essa prevalente.

Il PRP è definito, infatti, "piano territoriale di rilevanza statale che rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza" (art. 4, comma 1-septies, lettera b, del d.l. n. 121 del 2021 nella parte in cui riformula l'art. 5, comma 2-ter, della legge n. 84 del 1994), e nella pianificazione di tale perimetro (aree portuali e retro-portuali) ha "esclusiva competenza" l'Autorità di sistema (art. 4, comma 1-septies, lettera a, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui riformula l'art. 5, comma 1-quinquies, della legge n. 84 del 1994 primo periodo), che come detto, acquisisce il solo parere di regione e comune sulla coerenza con la pianificazione delle aree contigue.

Le disposizioni, in ragione del dato letterale, della collocazione sistematica e del raccordo con la apposita procedura di approvazione, sono da intendere limitate ai soli porti nazionali e internazionali.

Con le ulteriori previsioni impugnate, il d.l. n. 121 del 2021, come convertito, ha:

a) sottratto le aree costiere dei porti ricompresi nel sistema portuale dalle aree tutelate per legge ai sensi dell'art. 142, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 (art. 4, comma 1-septies, lettera a, di modifica del comma 1-septies dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994), tramite la loro equiparazione alle zone territoriali omogenee B di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765); b) previsto una procedura semplificata di adozione delle modifiche non sostanziali al piano regolatore portuale (cosiddetti adeguamenti tecnico-funzionali, ex art. 4, comma 1-septies, lettera e, di modifica del comma 5 dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994); c) disposto che, per i porti ancora dotati di PRP approvati antecedentemente al 1994 (meri piani di opere), nell'ipotesi in cui il Comitato di gestione dell'AdSP ravvisi la necessità di realizzare opere in via d'urgenza, il piano operativo triennale (POT) può, transitoriamente, definire la destinazione funzionale delle relative aree, ed è, in tal caso, soggetto ad approvazione del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile (art. 4, comma 1-septies, lettera a, che novella l'art. 5, comma 1-sexies, della legge n. 84 del 1994).

Il medesimo decreto-legge, come convertito, detta, infine, due regole sul proprio regime applicativo: 1) il comma 1-octies prevede che le modifiche apportate all'art. 5 non si applicano ai documenti di pianificazione strategica di sistema approvati prima della loro entrata in vigore; 2) il comma 1-novies prevede l'obbligo delle regioni di adeguamento dei propri ordinamenti alle novellate disposizioni entro 3 mesi dalla loro entrata in vigore.

Venendo al merito delle numerose questioni promosse alle ricorrenti, per norme impugnate e parametri evocati, esse, per ragioni sistematiche ed espositive, sono disaminate dalla Corte suddividendole per gruppi tematici, individuati secondo il loro oggetto.

Tutte le questioni appartenenti al gruppo dei vizi attinenti all'esercizio della funzione legislativa sono dichiarate non fondate dalla Corte.

Successivamente la Corte passa ad esaminare i diversi gruppi di questioni aventi ad oggetto il contenuto precettivo delle singole norme statali di riforma dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994.

In tutte dette censure è lamentata, quale motivo principale, la violazione del riparto di competenze.

La Corte ritiene opportuno anzitutto identificare l'ambito materiale cui ricondurre la disciplina impugnata.

Ai fini dell'individuazione dell'ambito materiale cui ricondurre la disciplina impugnata, occorre tener conto, secondo i criteri enunciati dalla costante giurisprudenza della Corte, della sua ratio, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando la considerazione degli aspetti marginali e degli effetti riflessi (tra le altre, sentenze n. 193 e n. 70 del 2022, n. 56 del 2020, n. 164, n. 137 e n. 116 del 2019).

La Corte rileva che, nella disciplina statale in esame, non vengono in rilievo, se non marginalmente o di riflesso, le materie "viabilità", "trasporto", "turismo", "commercio", "attività produttive", "tutela e sicurezza del lavoro", come lamentato da entrambe le regioni ricorrenti.

Essa, piuttosto, attenendo in estrema sintesi alla "programmazione e pianificazione portuale", incide contestualmente, come ne rivela anche il nome, sulle materie "porti [...] civili" e "governo del territorio", e, dunque, anche sulla materia "urbanistica", di cui all'art. 4, numero 12), dello statuto speciale.

Tale interferenza materiale deve essere risolta secondo il criterio della prevalenza (tra le altre, sentenze n. 35 del 2021, n. 170 del 2019 e n. 126 del 2014); ne consegue che, in ragione del suo nucleo essenziale, la disciplina contestata va ascritta alla materia "porti civili".

La pianificazione portuale è, infatti, regolamentazione settoriale dell'assetto dell'area portuale preordinata al corretto svolgimento e allo sviluppo dei relativi traffici e, come tale, prevale per "specialità" sulla regolazione generale propria del governo del territorio e dell'urbanistica. Questa, pur nella sua nozione più ampia di globale disciplina dell'uso e delle trasformazioni del territorio, «non esclude la configurabilità di valutazioni e discipline diverse, neppure se improntate anche esse ad analoghe esigenze di integralità e di globalità (così sentenza n. 359 del 1985).

A tale ascrizione materiale la Corte ha già, d'altro canto, proceduto per il piano strategico nazionale della portualità e della logistica cui il DPSS deve essere coerente e a cui il PRP, nei porti amministrati dalle Autorità di sistema, deve dare attuazione (sentenza n. 261 del 2015).

Dunque, le censure relative a violazione del riparto di competenze, con cui in via principale le Regioni ricorrenti invocano titoli di competenza in materia diversa dai "porti [...] civili" non sono fondate.

Dalla riconducibilità delle disposizioni impugate a tale materia di legislazione concorrente deriva che le norme dettate dallo Stato possano trovare legittimazione se ne stabiliscono i principi fondamentali, secondo quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost., o se dettate per effetto della "chiamata in sussidiarietà".

Occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza costante della Corte, la qualificazione di una norma di fonte statale, quale principio fondamentale di una materia di competenza legislativa concorrente cui le Regioni devono adeguarsi, deve essere valutata, avendo riguardo al contenuto della stessa e alla sua funzione nel sistema (ex plurimis, sentenze n. 166 e n. 44 del 2021, n. 78 del 2020, n. 94 del 2018, n. 16 del 2010), in considerazione delle "esigenze di coerenza sistematica e di uniformità a livello nazionale della disciplina" (sentenza n. 166 del 2021).

Quanto al meccanismo della chiamata in sussidiarietà, pur nelle materie di legislazione concorrente o residuale, le esigenze di carattere unitario abilitano lo Stato ad accentrare l'esercizio delle funzioni amministrative, ai sensi dell'art. 118 Cost., e al tempo stesso a regolarne l'esercizio. Affinché l'intervento normativo statale "in attrazione" sia costituzionalmente legittimo è necessario che la disciplina dettata sia logicamente pertinente, risulti limitata a quanto strettamente indispensabile e preveda adeguati meccanismi di cooperazione con i livelli di governo coinvolti per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali (ex plurimis, sentenze n. 123 e n. 40 del 2022, n. 246 del 2019, n. 142 e n. 7 del 2016).

Con riferimento alla fattispecie in esame, la Corte ritiene, innanzitutto, che l'intervento statale in attrazione trovi presupposto legittimante nelle esigenze unitarie, che risultino non sproporzionate o irragionevoli (tra le altre, sentenze n. 170 del 2017 e n. 142 del 2016).

Le modifiche apportate alla programmazione dei diversi sistemi portuali e alla pianificazione dei singoli porti di rilevanza internazionale e nazionale, in disparte la valutazione contenutistica delle diverse norme, sono atte ad accelerare i tempi di adozione dei relativi strumenti regolatori (DPSS e PRP) e a razionalizzarne il contenuto, per consentire il potenziamento dei porti in termini di opere strutturali e di connessione con la catena logistica nazionale e internazionale.

L'intervento del legislatore ha voluto dare risposta agli elementi di criticità del sistema portuale italiano costituiti dalla carenza di opere, servizi e interconnessione. Criticità accentuate dal rilievo che, pur a seguito della riforma del 2016-17, persistono scali con piani adottati precedentemente alla legge n. 84 del 1994 e dunque privi di valore pianificatorio.

La novella del 2021, proprio in tale ottica, è stata assunta a tassello degli interventi di rilancio economico ed infrastrutturale del paese previsti nel PNRR la cui puntuale e sollecita attuazione è normativamente definita di preminente valore di interesse nazionale (art. 1, comma 2, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito).

D'altronde, la Corte aveva già prefigurato che il carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale dei porti avrebbe potuto giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su di essi sulle connesse aree portuali (sentenze n. 412 del 2008, n. 255 del 2007, n. 90 e n. 89 del 2006).

Quanto al riscontro dei necessari strumenti collaborativi, i ricorsi assumono che, per il tipo di interessi coinvolti, essi dovrebbero necessariamente consistere nell'intesa in senso forte.

Secondo la Corte, l'invocazione da parte della Regione autonoma di una specifica previsione normativa non ha fondamento.

La Corte esclude il ricorrere nella specie di puntuali previsioni che impongano l'intesa, come di norme costituzionali che impongano che la collaborazione regionale debba consistere in essa (sentenza n. 214 del 2006), infatti i necessari strumenti di collaborazione non sono univoci, ma si diversificano in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte nonché alle competenze incise.

In particolare, nelle materie di potestà legislativa concorrente, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto adeguato il parere obbligatorio, anche non vincolante, per atti generali o regolatori di carattere "tecnico" e per provvedimenti puntuali incidenti su interessi specifici (sentenze n. 278 del 2010, n. 214 del 2006, n. 285 e n. 383 del 2005), e piuttosto, richiesto l'intesa, ora nella forma debole ora in quella forte, in relazione ad atti di programmazione o di ripartizione delle risorse o ad atti incidenti su rilevanti interessi regionali (tra le altre, sentenze n. 123 del 2022, n. 165 del 2011 e n. 285 del 2005; nella specifica materia portuale, sentenze n. 261 del 2015, n. 79 del 2011 e n. 378 del 2005).

La non univocità di funzioni disciplinate e di interessi coinvolti dalle disposizioni impugnate non rende, allora, possibile individuare, in termini generali, l'adeguatezza di una specifica forma collaborativa, che va pertanto valutata in concreto con riferimento all'oggetto della disciplina (DPSS, PRP, piano operativo triennale).

In relazione al DPSS, le Regioni deducono, in primo luogo, la violazione del principio di leale collaborazione perché è stata loro sottratta la competenza ad approvarlo; si dolgono, poi, dello slittamento dell'acquisizione del parere comunale dalla fase precedente l'adozione del DPSS a quella ad esso successiva e, infine, della previsione che il parere comunale e regionale debba essere espresso in quarantacinque giorni e che la sua omissione sia superabile con il meccanismo devolutivo del silenzio significativo (il parere non espresso è ritenuto infatti "non ostativo").

In via ulteriore, la Regione autonoma si duole, anche sotto il profilo della violazione del principio del buon andamento, dell'abrogazione della norma che prevedeva la relazione illustrativa di accompagnamento al DPSS (previgente art. 5, comma 1-bis, lettera c, della legge n. 84 del 1994), perché l'eliminazione di essa costituirebbe ostacolo alle valutazioni sul documento a essa spettanti.

La Corte ritiene le questioni promosse sono fondate nei termini che seguono.

Il principio di leale collaborazione impone, in primo luogo, che l'AdSP accompagni il DPSS redatto con un documento esplicativo. Diversamente, per i ristretti termini assegnati alle valutazioni e per la complessità di queste anche sul piano tecnico, regioni e comuni non sarebbero posti nella condizione di esprimersi con la dovuta consapevolezza.

Va, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1, della legge n. 84 del 1994, non prevede che il DPSS sia accompagnato da una relazione illustrativa che descriva i criteri seguiti nel prescelto assetto del sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione.

Fondata è anche la censura volta a lamentare l'assenza di un idoneo strumento collaborativo nel procedimento di approvazione del DPSS.

Questo riveste i caratteri di documento di programmazione di una area vasta (in quanto attiene all'intero sistema portuale) che pone le premesse, i confini e le regole della successiva pianificazione delle singole aree portuali e che individua il reticolo di collegamento tra i porti e le infrastrutture logistiche di terra: in quanto tale, esso incide su una considerevole porzione del territorio regionale e involge, si badi, anche i porti regionali ricompresi nella circoscrizione dell'Autorità di sistema.

In particolare, nella funzione rimessagli di individuazione e delimitazione dell'ambito portuale e delle sue sotto aree (portuali, retroportuali, interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali), tale documento finisce per stabilire ciò che è di competenza pianificatoria dell'AdSP (aree portuali e retroportuali) e ciò che spetta alla pianificazione di comune, regione e altri enti competenti (interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali).

Nell'esercizio di tale rilevante funzione programmatica, ferme le previsioni sulla adozione da parte dell'AdSP e sul parere del comune, non si può, allora, prescindere da uno strumento collaborativo tra Stato e regioni, quale l'intesa, nella fase di approvazione.

La conclusione risulta in linea con la sentenza n. 261 del 2015 con cui la Corte ha stabilito la necessità di adozione in sede di Conferenza Stato-regioni del documento di strategia nazionale della portualità e logistica (PSNPL), con il quale, va ricordato, il DPSS deve essere coerente (art. 5, comma 1, della legge n. 84 del 1994, come novellato dal d.l. n. 121 del 2021, come convertito).

Il timore che l'intesa per il DPSS porti a lentezze procedurali e al rischio di paralisi deve superarsi con la previsione di un termine per la sua formazione e con il meccanismo di superamento del mancato accordo, entrambi mutuabili dalle previgenti disposizioni, salva ovviamente una diversa ed eventuale disciplina che il legislatore intendesse adottare.

Quanto al primo aspetto, l'art. 5 della legge n. 84 del 1994, nella precedente formulazione, assegnava alla regione un termine per l'approvazione del DPSS, previa intesa con il Ministero (allora di sessanta giorni dalla adozione del documento); del pari, un termine deve avere ora il Ministero per l'approvazione del documento, previa intesa con la regione, in esito alla acquisizione del parere del comune. Seguendo la tempistica ora imposta dalla novella, esso va individuato in quarantacinque giorni: tale termine, in particolare, stabilito dal d.l. n. 121 del 2021, come convertito, per il parere della regione, va ora a scandire la tempistica per il raggiungimento della ritenuta necessaria intesa.

Quanto al secondo aspetto, l'art. 5 della legge n. 84 del 1994 nella precedente formulazione prevedeva, in caso di dissenso, l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990. Del pari, per l'intesa ora ritenuta necessaria dalla Corte, nel caso in cui essa non sia raggiunta, dovrà farsi applicazione di tali disposizioni in quanto compatibili. Esse, infatti, risultano adeguate al principio di leale collaborazione per il previsto procedimento di composizione del dissenso con reiterate trattative (sentenza n. 179 del 2012) e, solo in ultimo, di suo superamento.

Va, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1-bis, della legge n. 84 del 1994, prevede che il DPSS "è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge", a seguito di parere della regione territorialmente interessata da esprimere nel termine di quarantacinque giorni, anziché "è approvato,

nei quarantacinque giorni successivi all'acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applicano le disposizioni di cui all'art. 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto compatibili".

Non risulta, lesivo delle prerogative comunali lo spostamento del parere dello stesso dalla fase precedente a quella successiva all'adozione del documento.

La Corte ritiene non fondate anche le questioni promosse verso le norme che disciplinano il contenuto del documento, per violazione delle competenze amministrative riservate alla regione e ai comuni dagli artt. 118, primo e secondo comma, Cost. e dall'art. 11 dello statuto speciale.

La Corte ritiene fondata, invece, la questione con la quale la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si duole della competenza del DPSS a ricomprendere negli ambiti portuali "le ulteriori aree pubbliche e private assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale", esterne alla sua circoscrizione (art. 4, comma 1-septies, lettera a, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1, lettera b, seconda parte, della legge n. 84 del 1994).

La norma è costituzionalmente illegittima perché in contrasto con le necessarie condizioni di esercizio della chiamata in sussidiarietà.

In particolare, la previsione, peraltro dai contorni oscuri, contrasta con la necessità che la disciplina statale "in attrazione" regoli la funzione amministrativa in termini di pertinenza e stretta indispensabilità.

Il legislatore statale, infatti, non indica alcun criterio, geografico o funzionale, per l'individuazione di tali imprecisate zone, esterne tanto all'ambito portuale di ciascun porto, quanto al sistema. Viene, così, rimessa alla stessa Autorità chiamata all'esercizio delle funzioni amministrative l'individuazione del perimetro territoriale in cui esse possono essere esercitate.

Viene quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1, lettera b), della legge n. 84 del 1994, limitatamente alle parole "che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale".

Un ulteriore gruppo di questioni ha ad oggetto le norme che danno nuova disciplina ai piani regolatori portuali inerenti ai porti di rilevanza economica nazionale e internazionale (art. 4, comma 1-septies, lettere a, b, ed e, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che hanno novellato l'art. 5 della legge n. 84 del 1994, rispettivamente, ai commi 1-quater, 1-quinquies, primo periodo; ai commi 2-bis e 2-ter; e al comma 5).

Devono essere affrontate le censure con cui si contestano le norme che assegnerebbero nuova valenza al PRP di tali porti in termini di prevalenza sugli strumenti urbanistici generali (art. 4, comma 1-septies, lettere a e b del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che modifica i commi 1-quinquies, primo periodo, 2-bis e 2-ter dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994), in primis per la dedotta violazione dei criteri di riparto della potestà legislativa concorrente in materia "porti [...] civili".

La Corte ritiene le questioni non fondate.

Le novellate disposizioni prevedono che la "pianificazione delle aree portuali e retro-portuali è competenza esclusiva dell'Autorità di sistema portuale" (art. 5, comma 1-quinquies), che "Il PRP è un piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza» (art. 5, comma 2-ter) e che la valutazione consultiva regionale e comunale su di esso sia di mera coerenza con le previsioni degli strumenti urbanistici (per le sole aree di cerniera tra il porto e la città) (art. 5, comma 2-bis, lettera b).

Esse, tanto singolarmente quanto nel loro complesso, effettivamente, assegnano preminenza al PRP nel suo rapporto con i piani urbanistici generali.

Ciò, peraltro, non fa che riportare il piano regolatore portuale al generale principio urbanistico della prevalenza dei piani settoriali, quali piani funzionalmente finalizzati, su quelli generali. Il PRP, infatti, deve dare speciale disciplina al territorio portuale in quanto preordinato alla tutela dello

specifico interesse pubblico al corretto svolgimento e allo sviluppo del traffico marittimo nazionale e internazionale.

Il legislatore con le disposizioni impugnate ha, quindi, corretto l'originaria distonia della previgente subordinazione del piano regolatore portuale al piano regolatore generale, in coerenza con quanto già ritenuto in precedenza con la sentenza n. 408 del 1995, secondo cui la regola della prevalenza dei piani settoriali è principio fondamentale della materia urbanistica; e tale assunto va ora confermato anche con riferimento alla materia "porti [...] civili".

La qualificazione della regola della "prevalenza" del PRP dei porti nazionali e internazionali sui piani urbanistici, in termini di principio fondamentale della materia, conduce alla non fondatezza delle questioni che hanno ad oggetto norme ad esso legate per evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 272 del 2013, n. 16 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007).

Sono, pertanto, non fondate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto: a) la norma che ammette nelle aree retro-portuali solo attività accessorie alle funzioni portuali (art. 4, comma 1-septies, lettera a, che ha modificato l'art. 5, comma 1-quater, secondo periodo, della legge n. 84 del 1994). La norma limita il potere pianificatorio "prevalente" dell'Autorità portuale nell'area di sua competenza e, diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente, tale limitazione è garanzia e non frustrazione degli interessi territoriali, al pari della previsione, contenuta nello stesso articolo, secondo cui nelle aree del porto sono consentite esclusivamente le funzioni portuali; b) la norma che, per l'adozione delle modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del PRP (definiti adeguamenti tecnici funzionali), abroga la necessità della verifica, richiesta in precedenza, dell'assenza di contrasto con gli strumenti urbanistici in relazione alle aree di interazione porto-città (art. 4, comma 1-septies, lettera e, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che modifica il comma 5 dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994). L'abrogazione è logico corollario della necessità della sola coerenza tra pianificazione perimetrale portuale e pianificazione urbanistica delle aree contigue (vigente art. 5, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994). Le modifiche non sostanziali a un PRP già approvato non sono, peraltro, idonee a incidere negativamente sul suo assetto né sul rapporto con le aree contigue, rimesse alla pianificazione regionale e comunale.

Le ricorrenti si dolgono anche della illegittimità costituzionale delle norme che disciplinano il procedimento di approvazione del PRP dei porti nazionali e internazionali (art. 4, comma 1-septies, lettera b, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui riforma l'art. 5, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994), ancora per l'inadeguatezza della forma di concertazione prevista.

In particolare, denunciano la marginalizzazione da parte della novella del loro ruolo nell'ambito del procedimento di approvazione del PRP, in quanto all'intesa richiesta tra il comune e l'AdSP in fase di adozione del piano e alla approvazione di questo da parte della regione, previste nella previgente disciplina, la riforma ha sostituito la competenza all'adozione e all'approvazione dell'Autorità di sistema su mero parere regionale e comunale (per giunta, relativo alla mera coerenza con gli strumenti urbanistici in relazione alle aree porto-città) da rendere in quarantacinque giorni, decorsi i quali il parere deve intendersi come "non ostativo".

La Corte ritiene non fondate le questioni, diversamente da quanto ha ritenuto per il DPSS.

Lo specifico interesse all'ordinato ed efficiente sviluppo della zona portuale, la prevalenza "competenziale" del PRP in tale perimetro e le esigenze unitarie del potenziamento dei porti nazionali e internazionali rendono adeguata la descritta partecipazione procedimentale di comune e regione.

Portano, nel loro complesso, a tale conclusione le seguenti considerazioni: a) l'esclusiva pertinenza dell'atto pianificatorio al perimetro portuale (aree portuali e retro-portuali, novellato art. 5, comma 1-quinquies, della legge n. 84 del 1994); b) la prevalenza dell'interesse statale allo sviluppo dello snodo portuale di rilevanza nazionale e internazionale sugli interessi regionali o comunali; c) l'adozione, ma anche l'approvazione dello strumento da parte del Comitato di gestione, cui partecipano, per come illustrato, membri nominati da comune e regione; d) e, infine, la prevista sottoposizione del PRP alla VAS (al contrario di quanto stabilito per il DPSS).

Tali conclusioni risultano coerenti con quella giurisprudenza, che ha escluso la necessità dell'intesa e ritenuto sufficiente il parere per la disciplina, attratta in sussidiarietà, di atti amministrativi puntuali o generali di carattere tecnico incidenti su interessi territorialmente limitati (in particolare, sentenze n. 278 del 2010 e n. 285 del 2005).

A differenza del DPSS, che è atto di programmazione di una area vasta, cui la riforma ha, in particolare, sottratto la competenza a stabilire i contenuti sistemici di pianificazione, il piano regolatore portuale è atto amministrativo generale che regola lo sviluppo dello specifico ambito portuale con prescrizioni che stabiliscono la caratterizzazione e destinazione delle aree nonché la localizzazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità.

Le predette disposizioni non sono censurabili neppure per violazione del principio di ragionevolezza.

Infatti, l'affidamento da parte dello Stato delle competenze pianificatorie dei porti nazionali e internazionali alle Autorità di sistema portuale risponde alla logica del decentramento. Queste sono "enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale" (così sentenza n. 208 del 2020), appositamente istituiti dalla legge quadro per l'esercizio di plurime funzioni sul sistema e sui porti in esso ricompresi: non possono pertanto essere qualificate "autorità periferiche".

Per altro verso, la limitazione della valutazione regionale sul PRP alla suddetta sola "coerenza" con gli strumenti urbanistici è conseguenza logica della descritta ripartizione della funzione pianificatoria delle aree. Inoltre, essa non incide negativamente sulla competenza amministrativa portuale regionale: la norma, infatti, non attiene ai porti di rilevanza economica regionale, ma riguarda solo quelli di rilievo internazionale e nazionale.

Non fondata è la censura relativa all'art. 4, comma 1-septies, lettera a), nella parte in cui riformula l'art. 5, comma 1-sexies, della legge n. 84 del 1994, ancora per violazione della leale collaborazione nella chiamata in sussidiarietà.

La disposizione, inserita ex novo, è dedicata ai soli porti in cui non sono vigenti piani portuali approvati antecedentemente alla legge quadro.

Per questi è stabilito che l'Autorità di sistema, laddove ravvisi la necessità di realizzare opere in via di urgenza, può prevedere in via transitoria la definizione funzionale di alcune aree sulla base delle funzioni [portuali] ammesse nel piano operativo triennale, il quale (esclusivamente in tal caso) è soggetto alla approvazione del MIMS e alla procedura di VAS.

Tale piano, ai sensi dell'art. 9, comma 5, lettera b), della legge n. 84 del 1994, è strumento concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche e, come tale, individua gli obiettivi delle attività portuali e gli interventi, specie infrastrutturali, per darvi attuazione. È, dunque, al contempo atto preparatorio e attuativo del piano regolatore.

Ebbene, con la previsione in esame il legislatore statale intende ovviare al problema della carenza in alcuni porti nazionali e internazionali di PRP con valore pianificatorio, in quanto adottati antecedentemente al 1994 (meri piani di opere): carenza che impedisce la realizzazione delle opere infrastrutturali.

Per superare l'impasse, il legislatore ha ragionevolmente affidato in via transitoria la "zonizzazione" delle aree, prodromica alla edificazione di opere indispensabili per il traffico portuale, all'unico strumento di programmazione in dotazione in tali porti.

Avuto, allora, riguardo al contenuto della disposizione e alla sua funzione nel sistema, deve ritenersi che anche essa assurga a principio fondamentale della materia "porti [...] civili".

Lo Stato, sul quale grava, ai sensi dell'art. 5, comma 8, della legge quadro n. 84 del 1994, lo specifico onere della realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti nazionali e internazionali, ha così affermato la regola della indefettibilità, nei porti nazionali e internazionali, degli strumenti pianificatori necessari per gli interventi infrastrutturali urgenti, in considerazione anche della loro rilevanza per la compiuta attuazione del PNRR.

Un ulteriore gruppo di questioni ha ad oggetto le disposizioni che incidono sulla tutela paesaggistica.

Entrambe le Regioni impugnano, in primo luogo, l'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che introduce il comma 1-septies all'art. 5 della legge n. 84 del 1994.

La disposizione, da un lato, equipara le aree ricomprese negli ambiti portuali delimitati dal DPSS (o, nelle more di sua approvazione, dai PRP) alle “zone territoriali omogenee B previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ai fini dell'applicabilità della disciplina stabilita dall'articolo 142, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio” e, dall'altro, impone alle regioni l'adeguamento del proprio piano paesaggistico nel termine di quarantacinque giorni.

La Regione Toscana lamenta il contrasto con gli artt. 9 e 117, terzo comma, Cost. (sub valorizzazione dei beni culturali e ambientali), per il tramite degli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali che fissano i principi di copianificazione e di inderogabilità dei piani paesaggistici, con ridondanza sulle competenze regionali in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni ambientali. Direttamente pregiudicate, sarebbero, le previsioni del PIT (e in particolare nella sua componente costituita dal Masterplan dei porti) per la portualità commerciale.

Le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost., con assorbimento delle ulteriori censure.

L'art. 142, comma 1, cod. beni culturali prevede, tra gli altri, il vincolo paesaggistico (relativo) per “i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare”.

La norma dà attuazione al disposto del[l'art.] 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali (sentenza n. 367 del 2007). Essa, pertanto, è stata costantemente qualificata dalla Corte quale norma di riforma economico-sociale (si vedano, tra le tante, sentenze n. 108 del 2022, n. 71 del 2020, n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009, n. 51 del 2006).

Il legislatore individua, poi, nello stesso art. 142 cod. beni culturali ipotesi, nominate e tassative (così sentenza n. 66 del 2012), di deroga alla protezione paesaggistica ex lege e tra queste le aree che, alla data del 6 settembre 1985, “erano delimitate [...] negli strumenti urbanistici [...] come zone territoriali omogenee [...] B”.

Tale specifica esclusione dal regime di tutela è stata prevista dal legislatore del 1985, in una con l'introduzione dei relativi vincoli paesaggistici, per consentire nei centri abitati l'ultimazione delle costruzioni consentite dai PRG in precedenza adottati (decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, in legge 8 agosto 1985, n. 431, recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale»).

L'assimilazione operata dallo Stato tra tali zone urbane di completamento e le zone portuali è, ictu oculi, forzosa assimilazione di situazioni eterogenee.

La Corte riscontra, dunque, la lamentata violazione del principio di uguaglianza per ingiustificata omologazione di situazioni differenti (ex plurimis, sentenze n. 165 del 2022, n. 185 e n. 143 del 2021, n. 212 del 2019).

La Corte ha infatti già giudicato costituzionalmente illegittima una norma regionale che, tramite analoga tecnica assimilativa, aveva incrementato la tipologia delle aree sottratte al regime vincolistico e così ristretto l'ambito della tutela (sentenza n. 66 del 2012).

La disposizione viola, al contempo, l'art. 9 Cost. in relazione ai parametri interposti costituiti dagli artt. 135 e 143 cod. beni culturali sulla copianificazione paesaggistica.

Questi, in particolare, rispettivamente, impongono l'obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con espresso riferimento, tra l'altro, alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 e, nello specifico, per tali aree richiedono che il piano provveda alla loro ricognizione e identificazione, nonché alla determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione.

La Corte ha già chiarito che il sistema di pianificazione delineato dal codice di settore rappresenta [...] attuazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti (sentenza n. 187 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 24 del 2022, n. 257 e n. 124 del 2021).

In particolare, la protezione del paesaggio, in quanto valore primario e assoluto richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale [...] affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni (sentenze n. 240 e n. 130 del 2020, n. 86 del 2019 e n. 66 del 2018) e proprio in questa prospettiva il codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all'art. 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento [tra l'altro] alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 (ancora sentenza n. 240 del 2020).

La disposizione impugnata nel sottrarre le zone ricomprese negli ambiti portuali al vincolo paesaggistico delle aree costiere e nell'imporre alle regioni il conseguente obbligo di modifica dei piani paesistici incide in via unilaterale sull'assetto della pianificazione paesaggistica, in contrasto con il menzionato principio, per di più risolvendosi, a causa della descritta assimilazione tra zone urbane di completamento e zone portuali, in un arretramento della protezione del bene paesaggistico.

La Corte quindi dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che introduce il comma 1-septies all'art. 5 della legge n. 84 del 1994.

Ulteriori censure riguardano l'art. 4, comma 1-septies, lettera b), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui modifica i commi 2 e 2-ter dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, perché le nuove norme sottrarrebbero in tal modo il piano regolatore portuale alla subordinazione al piano paesaggistico.

La doglianza non viene accolta dalla Corte.

La prima disposizione prevede che il piano regolatore portuale è redatto in attuazione del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, del DPSS e delle linee guida appositamente emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e approvate dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

Secondo la ricorrente tale previsione, in una con la seconda, già esaminata, che sancisce l'esclusività della competenza pianificatoria del PRP nel perimetro portuale (comma 2-ter), ne consentirebbe la prevalenza sulla pianificazione paesistica.

Il presupposto argomentativo su cui si fonda la questione è errato: la Corte ha, più volte, chiarito che il mancato richiamo delle previsioni del piano paesaggistico, dotato di immediata forza cogente, non può intendersi come deroga a detto piano, se non quando vi siano specifiche indicazioni in tal senso (per tutte, sentenze n. 45 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021).

Nella specie, non vi sono elementi che conducano ad affermare la prevalenza dei piani portuali su quelli paesaggistici, in deroga al principio sancito dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali.

Infine, con l'ultimo gruppo di questioni sono impuginate le disposizioni che dettano il regime applicativo della riforma.

In primo luogo, è contestata la legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-octies, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, e esclude l'applicazione delle modifiche apportate all'art. 5 della legge n. 84 del 1994 ai DPSS approvati anteriormente alla sua entrata in vigore.

Secondo la ricorrente la norma disporrebbe a contrario l'immediata applicazione della novella ai PRP già vigenti. Pertanto, sin da subito i piani regolatori portuali già approvati avrebbero nuova valenza nei rapporti con i piani urbanistici generali con loro sottrazione al vincolo del rispetto degli atti di pianificazione urbanistica, in violazione, ancora una volta, non solo degli evocati parametri sul riparto di competenze delle funzioni legislative e amministrative nonché del principio della leale collaborazione, ma anche dei principi di ragionevolezza e legalità (sub specie del principio del tempus regit actum).

La Corte precisa la portata della regola intertemporale di immediata applicabilità della novella ai piani regolatori portuali già approvati.

Essa, infatti, implica che le future modifiche (sostanziali e non sostanziali adottate rispettivamente con varianti o adeguamenti tecnico-funzionali) ai PRP vigenti saranno adottate con i nuovi procedimenti che, in applicazione del principio della prevalenza, consentono interventi nel perimetro portuale in deroga agli atti pianificatori generali, procedimenti ritenuti immuni da vizi di illegittimità costituzionale.

Per contro, la disposizione transitoria non modifica il contenuto dei piani già vigenti. Questi, infatti, risultano ormai approvati con i previgenti procedimenti fortemente partecipati da regioni e comuni (intesa con i comuni e approvazione regionale), secondo la regola del non contrasto con la pianificazione territoriale. Salvo loro future modifiche, i piani già vigenti non risultano, dunque, intaccati dalla novella.

La Corte dichiara la questione per violazione delle regole del riparto della potestà legislativa concorrente non fondata.

Una disposizione sul regime temporale è per definizione in rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione con la norma della cui applicazione si occupa.

Il comma 1-octies dell'art. 4 del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, consente, dunque, l'immediata applicazione del principio fondamentale della prevalenza del piano settoriale nella materia "porti [...] civili" su quelli pianificatori generali.

Non sono, infine, neppure ravvisabili le dedotte violazioni dei principi di ragionevolezza e legalità.

La norma intertemporale, nei termini precisati, non comporta deviazioni dal principio tempus regit actum e non è irragionevole nel semplificare le prossime scelte pianificatorie, anche in variazione ai piani già approvati, in ragione degli evidenziati scopi perseguiti (ordinata e celere pianificazione dei porti nazionali e internazionali, oltre che alle esigenze unitarie di realizzazione delle infrastrutture previste nel PNRR).

Infine, è dedotta l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-novies, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che impone alle Regioni entro tre mesi di "adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni dell'articolo 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84" come modificato.

La disposizione lederebbe le già rivendicate competenze legislative e amministrative, il principio della leale collaborazione e l'art. 9 Cost.

Le Regioni censurano, dunque, la norma non per vizi propri, ma per mera illegittimità derivata da quelle fatta valere in relazione alle singole norme.

La Corte reputa anche queste questioni non fondate.

In relazione alle norme dichiarate costituzionalmente illegittime, infatti, la clausola di adeguamento non è operante e, pertanto, non è lesiva. Per ciò che concerne, invece, l'obbligo di adeguamento alle altre norme introdotte con il d.l. n. 121 del 2021, come convertito, la lesività di tale obbligo va esclusa dalla ritenuta compatibilità costituzionale delle disposizioni censurate.

SENTENZA N. 6
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1-septies, lettere a), b), c) ed e), 1-octies e 1-novies, del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2021, n. 156, promossi dalla Regione Toscana e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorsi notificati il 5 e il 10 gennaio 2022, depositati in cancelleria il 12 e il 17 gennaio 2022, iscritti, rispettivamente, ai numeri 3 e 4 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, numeri 6 e 7, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2022 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;
uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Marco Stigliano Messuti per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 10 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022, la Regione Toscana ha impugnato l'art. 4, commi 1-septies, lettere a), b) ed e), 1-novies del d.l. n. 121 del 2021, introdotti in sede di conversione, per violazione degli artt. 9, 77, secondo comma, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha censurato le medesime disposizioni, nonché la lettera c) del comma 1-septies e il comma 1-octies dello stesso art. 4 del d.l. n. 121 del 2021, anch'essi introdotti con la relativa legge di conversione, per contrasto con i predetti parametri nonché con l'art. 72, primo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e con gli artt. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), 5, primo comma, numero 12), 6, primo comma, numero 3), 8 e 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, con le relative norme di attuazione (dettate dal d.lgs. n. 111 del 2004), nonché con i principi di legalità, uguaglianza, ragionevolezza e buon andamento, di cui complessivamente agli artt. 3, 23 e 97 Cost.

Le disposizioni contestate: a) novellano l'art. 5 della legge n. 84 del 1994, il quale, nel più ampio contesto della legge quadro sui porti, regola la programmazione complessiva dei porti inseriti nella circoscrizione di una Autorità di sistema portuale e la pianificazione dei singoli porti (art. 4, comma 1-septies, lettere a, b, c ed e); b) delimitano l'efficacia temporale della novella, che si applica solo ai DPSS approvati dopo l'entrata in vigore della legge di conversione (art. 4, comma 1-octies);

c) prevedono il termine entro cui le regioni, tenute ad attuare la novella, devono adeguare i propri ordinamenti (art. 4, comma 1-novies).

2.– In considerazione della identità, anche solo parziale, delle norme impugnate e delle censure proposte, i giudizi devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica sentenza.

3.– Vanno, innanzitutto, esaminati i profili preliminari che interessano i due giudizi.

3.1.– In relazione al ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, deve essere previamente valutato il significato della clausola di salvaguardia dettata dall'art. 4, comma 1-novies, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, per le regioni a statuto speciale.

La ricorrente, infatti, sostiene in via principale che per effetto di tale previsione, letta in combinazione con le norme statutarie e con quelle di relativa attuazione, le disposizioni del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, non le siano applicabili e ne propone l'impugnazione solo nell'ipotesi in cui si ritengano applicabili.

L'invocato art. 4, comma 1-novies, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, prevede, al secondo periodo, che «Le disposizioni del citato articolo 5 si applicano nelle regioni a statuto speciale compatibilmente con i rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione» e ha la precisa funzione di rivolgere la normativa statale anche agli enti ad autonomia speciale, a condizione che essa non sia lesiva delle prerogative loro riservate dai parametri statutari (si vedano le sentenze n. 94 del 2018, n. 191 del 2017, n. 215 del 2013 e n. 241 del 2012).

L'assunto in via principale della Regione ricorrente non è fondato.

La menzionata clausola non determina una radicale esclusione della citata Regione dai destinatari della riforma statale sulla programmazione e pianificazione portuale. Essa, piuttosto, impone la verifica, di volta in volta, dell'applicabilità delle singole previsioni statali, in quanto compatibili con i parametri statutari, o, all'opposto, della loro inapplicabilità per effetto della clausola (sentenze n. 46 del 2022, n. 154 del 2017, n. 40 e n. 31 del 2016, n. 215 del 2013 e n. 241 del 2012).

Tale verifica è, quindi, rimessa alla valutazione nel merito.

3.2.– Per entrambi i ricorsi il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle censure relative alla lesione, ad opera di talune delle disposizioni impugnate, dei valori ambientali, in quanto tali censure non sarebbero accompagnate dalla deduzione della contestuale violazione di prerogative regionali.

L'eccezione non è fondata.

Le due Regioni, nell'evocare parametri costituzionali non attinenti al riparto delle attribuzioni tra Stato e regioni, indicano i titoli di competenza indirettamente lesi dalle norme impugnate (la Regione Toscana le competenze in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali e ambientali di cui agli artt. 117, terzo comma, Cost. e in particolare quelle relative alla pianificazione paesaggistica; la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia le competenze legislative in materia di tutela del paesaggio, previste dall'art. 6 dello statuto speciale, le competenze regionali nella salvaguardia del paesaggio esercitate con la pianificazione paesaggistica) e motivano sulle ragioni di tale lesione.

Tale prospettazione della ridondanza delle censure sulla sfera di competenza regionale rispetta, quindi, le condizioni di ammissibilità costantemente richieste da questa Corte (tra le tante, sentenze n. 40 del 2022, n. 187 del 2021, n. 56 del 2020, n. 194 del 2019, n. 198 del 2018 e n. 145 del 2016).

3.3.– Inammissibile per tardività risulta, invece, l'impugnazione da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dell'art. 4, comma 1-septies, lettera c), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, di riforma dell'art. 5, comma 3, della legge n. 84 del 1994, relativo al contenuto dei PRP dei porti regionali e interregionali (II categoria, III classe, secondo la classificazione dell'art. 4 della legge n. 84 del 1994).

La disposizione riformulata prevede che «l'ambito e l'assetto complessivo del porto sono specificati dal PRP, che individua, altresì, le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate». Tuttavia, a dire della ricorrente, la portata dispositiva di quest'ultima andrebbe individuata per il tramite della lettura congiunta con il successivo comma 3-bis dell'indicato art. 5.

Questo – introdotto non già dal d.l. n. 121 del 2021, ma dal d.lgs. n. 169 del 2016, per come modificato dal d.lgs. n. 232 del 2017 – dispone, a sua volta, che «Nei porti di cui al comma 3, nei quali non è istituita l’Autorità di sistema portuale, il piano regolatore è adottato e approvato dalla regione di pertinenza o, ove istituita, dall’Autorità di sistema portuale regionale, previa intesa con il comune o i comuni interessati, ciascuno per il proprio ambito di competenza, nel rispetto delle normative vigenti e delle proprie norme regolamentari».

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce che illegittimamente l’intervento normativo del 2021 assegnerebbe alle regioni la competenza all’approvazione dei piani regolatori dei porti regionali e interregionali solo se non ricompresi nel perimetro di una Autorità di sistema portuale. Per contro, per gli stessi porti ricompresi in un sistema, l’approvazione del PRP sarebbe loro sottratta e attribuita alla relativa AdSP su intesa con i comuni interessati.

Risulta, tuttavia, evidente, che la Regione autonoma impugna nominalmente il novellato comma 3, senza contestarne la rinnovata disciplina dell’oggetto del PRP, ma denunciando, piuttosto, la differente disciplina della relativa procedura di approvazione, contenuta nel diverso comma 3-bis, non modificato dal d.l. n. 121 del 2021, come convertito.

La proposta lettura congiunta delle due disposizioni non trova, peraltro, alcun riscontro letterale e sistematico.

La ricorrente, così, finisce per impugnare norme introdotte nel 2016 e non intaccate dall’intervento riformatore del 2021: di qui l’inammissibilità delle relative questioni, per essere state proposte oltre il termine di sessanta giorni di cui all’art. 127 Cost.

3.4.– Sempre in via preliminare, va di contro affermata l’ammissibilità delle questioni con cui le Regioni ricorrenti denunciano la lesione delle prerogative costituzionali degli enti locali. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, tale legittimazione sussiste (ex multis, sentenze n. 108 del 2021, n. 195 del 2019 e n. 17 del 2018), in quanto la stretta connessione tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

4.– L’esame del merito delle questioni promosse richiede una ricostruzione del quadro normativo su cui ha inciso il d.l. n. 121 del 2021, come convertito, e della sua portata riformatrice, nei limiti di quanto di interesse.

4.1.– La legge n. 84 del 1994, nel riordinare la materia portuale, ha, per la prima volta, dato una disciplina sistematica dei piani regolatori portuali (art. 5).

Innovando rispetto al passato, il legislatore è intervenuto in ordine ai profili della funzione dei piani e della competenza ad approvarli: da un lato, i piani di nuovo conio non si atteggiano più a meri strumenti di programmazione di opere e sono divenuti strumenti pianificatori settoriali – seppur (almeno sino alla novella del 2021) sui generis, in quanto non prevalenti per specialità sul piano regolatore comunale – e, dall’altro, la loro approvazione non è più devoluta esclusivamente allo Stato, ma vede coinvolti anche comuni e regioni, in considerazione dei rispettivi interessi nel tempo emersi.

4.2.– Successivamente, i decreti legislativi n. 169 del 2016 e n. 232 del 2017 hanno profondamente inciso sulla predetta legge quadro.

Gli interventi modificativi hanno dato risposta alle esigenze derivate: a) dall’inserimento di taluni porti italiani nella rete transeuropea dei trasporti, di cui al regolamento (UE) n. 1315/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2013, «sugli orientamenti dell’Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE»; b) dalla valorizzata visione di insieme degli scali, per mezzo del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (PNPL), adottato in attuazione dell’art. 29 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante «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; c) dalla necessità di contingentare la tempistica dei procedimenti di adozione degli strumenti pianificatori.

Innanzitutto, nella governance dei porti, le Autorità portuali “mono-scalo” sono state sostituite dalle Autorità con competenza su una circoscrizione territoriale comprendente più porti, così inseriti in un sistema (le Autorità di sistema portuale di cui all’art. 6 della legge n. 84 del 1994, con competenza sui porti individuati dall’Allegato A della stessa legge).

Correlativamente sono state riformate la programmazione del sistema e la pianificazione dei singoli scali.

Per ogni AdSP tali riforme, infatti, hanno, innovativamente e coerentemente, previsto l’adozione di uno strumento programmatico dell’intera area del sistema, che si aggiunge ai piani portuali dei singoli porti in esso ricompresi, i quali al primo, oltre che al PNPL, devono dar attuazione. Tutti erano ricompresi nell’unico documento costituito dal Piano regolatore di sistema portuale ora eliminato dall’intervento del 2021.

Al nuovo documento di pianificazione strategica di sistema (DPSS) è stato affidato il compito di definire gli obiettivi di sviluppo e i contenuti sistemici di pianificazione nonché di individuare gli ambiti portuali (con perimetrazione delle relative aree portuali, retro-portuali e di interazione porto-città) e i loro collegamenti viari e ferroviari con l’esterno. L’illustrazione delle scelte operate e dei criteri seguiti e le rappresentazioni grafiche dell’assetto del sistema dovevano – secondo una previsione ora abrogata – essere contenute in apposita relazione, che consentisse anche di guidare la redazione dei singoli piani.

Per ciò che concerne i meccanismi decisionali, le riforme del 2016-17 avevano previsto (con disposizioni oggi modificate dalle norme impugnate): a) per il nuovo documento di area vasta (DPSS), l’adozione da parte del Comitato di gestione della AdSP su parere dei comuni (da rendere entro quarantacinque giorni) e l’approvazione della regione (nei sessanta giorni successivi alla adozione) su intesa con il Ministero delle infrastrutture (art. 5, comma 1-quater, della legge n. 84 del 1994, nel testo anteriore alla novella impugnata); b) per i piani regolatori dei porti di rilevanza nazionale e internazionale ricompresi nel sistema, l’adozione da parte del Comitato di gestione della AdSP su intesa con i comuni interessati (da raggiungere entro il termine di quarantacinque giorni dal ricevimento dell’atto), limitatamente alla coerenza con la pianificazione urbanistica delle aree di interazioni porto-città, e l’approvazione della regione (entro quarantacinque giorni dalla conclusione della VAS) (art. 5, comma 1-sexies, della legge n. 84 del 1994, nel testo anteriore alla novella impugnata).

Per superare gli eventuali stalli decisionali dovuti alle mancate predette intese, era prevista la convocazione di apposita conferenza di servizi in forma simultanea e il ricorso al meccanismo dell’art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990 e, dunque, in ultimo, in caso di persistenza del disaccordo, la devoluzione della decisione al Consiglio dei ministri (art. 5, commi 1-quinquies e 2-quinquies, della legge n. 84 del 1994, nel testo anteriore alla novella impugnata).

4.3.– Le disposizioni contenute nel d.l. n. 121 del 2021, come convertito, hanno nuovamente inciso sull’art. 5 della legge n. 84 del 1994 in relazione ai contenuti e ai procedimenti di approvazione tanto del DPSS quanto dei PRP.

4.3.1.– In particolare, il legislatore è intervenuto sul documento di pianificazione strategica di sistema con riguardo a denominazione, contenuto e procedimento di approvazione (prima parte dall’art. 4, comma 1-septies, lettera a, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui riformula l’art. 5, commi 1 e 1-bis, della legge n. 84 del 1994).

Ne è mutata la denominazione in «documento di programmazione strategica di sistema», che ne pone in risalto il valore programmatico; gli è correlativamente sottratta la funzione di definire i contenuti sistemici di pianificazione; viene meglio descritto il contenuto relativo a individuazione e ripartizione degli ambiti portuali – estesi sino a ricomprendere le «ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell’Autorità di sistema portuale» – ed è eliminato il suo accompagnamento ad apposita relazione illustrativa.

Per quel che concerne l’aspetto procedimentale, il comma 1-bis del novellato art. 5 prevede l’adozione, da parte del Comitato di gestione, dell’AdSP, l’acquisizione, in conferenza di servizi asincrona, del parere di comuni e regioni da rendere in quaranta giorni, scaduti i quali si intende

espresso «parere non ostativo», e l'approvazione da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS).

4.3.2.– Ancora nei limiti tracciati dalle censure, l'intervento di riforma ha inciso sui piani regolatori dei porti di rilevanza economica nazionale e internazionale (categoria II, classe I e II, secondo la classificazione di cui all'art. 4 della legge n. 84 del 1994), in relazione al meccanismo di approvazione (novellato comma 2-ter dell'art. 5; resta, invece, immutata e distinta la disciplina dei porti rilevanza economica regionale e interregionale di categoria II, classe III, pur se ricompresi in un sistema, di cui al comma 3-bis che fa «salve, altresì, le disposizioni legislative regionali in materia di pianificazione dei porti di interesse regionale»).

L'adozione del PRP è ora rimessa al Comitato di gestione dell'AdSP, su parere – da rendere in quarantacinque giorni e con valutazione contenutistica (ancora) «limitat[a] alla coerenza» tra le sue previsioni relative alle aree portuali e retroportuali perimetrali e le previsioni degli strumenti urbanistici relative alle aree ad esse contigue – del comune e della regione, nonché su parere (da rendere entro 90 giorni) del Ministero. I pareri non resi nel previsto termine si intendono espressi in senso «non ostativo». Infine, il PRP, in esito alla VAS, è approvato ancora dal Comitato di gestione (prima parte dell'art. 4, comma 1-septies, lettera b, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che riformula l'art. 5, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994).

4.3.3.– Per effetto di più disposizioni del decreto-legge, come convertito, il piano regolatore portuale non è più subordinato alla generale pianificazione urbanistica territoriale (è abrogata la previgente previsione «non p[uò] contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti»), ma è su di essa prevalente.

Il PRP è definito, infatti, «piano territoriale di rilevanza statale [ch]e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza» (art. 4, comma 1-septies, lettera b, del d.l. n. 121 del 2021 nella parte in cui riformula l'art. 5, comma 2-ter, della legge n. 84 del 1994), e nella pianificazione di tale perimetro (aree portuali e retro-portuali) ha «esclusiva competenza» l'Autorità di sistema (art. 4, comma 1-septies, lettera a, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui riformula l'art. 5, comma 1-quinquies, della legge n. 84 del 1994 primo periodo), che come detto, acquisisce il solo parere di regione e comune sulla coerenza con la pianificazione delle aree contigue.

Le disposizioni, in ragione del dato letterale, della collocazione sistematica e del raccordo con la apposita procedura di approvazione, sono da intendere limitate ai soli porti nazionali e internazionali.

4.3.4.– Con le ulteriori previsioni impugnate, il d.l. n. 121 del 2021, come convertito, ha: a) sottratto le aree costiere dei porti ricompresi nel sistema portuale dalle aree tutelate per legge ai sensi dell'art. 142, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 (art. 4, comma 1-septies, lettera a, di modifica del comma 1-septies dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994), tramite la loro equiparazione alle zone territoriali omogenee B di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricanti e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765); b) previsto una procedura semplificata di adozione delle modifiche non sostanziali al piano regolatore portuale (cosiddetti adeguamenti tecnico-funzionali, ex art. 4, comma 1-septies, lettera e, di modifica del comma 5 dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994); c) disposto che, per i porti ancora dotati di PRP approvati precedentemente al 1994 (meri piani di opere), nell'ipotesi in cui il Comitato di gestione dell'AdSP ravvisi la necessità di realizzare opere in via d'urgenza, il piano operativo triennale (POT) può, transitoriamente, definire la destinazione funzionale delle relative aree, ed è, in tal caso, soggetto ad approvazione del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile (art. 4, comma 1-septies, lettera a, che novella l'art. 5, comma 1-sexies, della legge n. 84 del 1994).

Il medesimo decreto-legge, come convertito, detta, infine, due regole sul proprio regime applicativo: 1) il comma 1-octies prevede che le modifiche apportate all'art. 5 non si applicano ai documenti di pianificazione strategica di sistema approvati prima della loro entrata in vigore; 2) il

comma 1-novies prevede l'obbligo delle regioni di adeguamento dei propri ordinamenti alle novellate disposizioni entro 3 mesi dalla loro entrata in vigore.

5.– Venendo al merito delle numerose questioni promosse alle ricorrenti, per norme impugnate e parametri evocati, esse, per ragioni sistematiche ed espositive, vanno disaminate suddividendole per gruppi tematici, individuati secondo il loro oggetto.

6.– Prioritario ad ogni altro, per pregiudizialità logico-giuridica, è lo scrutinio del gruppo di vizi attinenti all'esercizio della funzione legislativa (da ultimo, ex plurimis, sentenze n. 8 del 2022, n. 186 e n. 115 del 2020).

Nel sostenere le doglianze, le ricorrenti indicano chiaramente ed esaustivamente le competenze legislative e amministrative, regionali e comunali, asseritamente lese dall'atto legislativo impugnato, sicché anche per esse risulta assolto l'onere di motivazione sulla ridondanza dei vizi.

6.1.– L'analisi delle diverse censure richiede di soffermarsi sull'iter legislativo delle disposizioni impugnate.

Le norme di riforma della pianificazione portuale sono state introdotte dalla legge di conversione (n. 156 del 2021) del d.l. n. 121 del 2021.

In particolare, risulta dagli atti parlamentari della Camera dei deputati che, nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione (AC n. 3278) da parte delle Commissioni riunite VIII e IX, è stato proposto, esaminato e approvato (tra il 18 e il 25 ottobre 2021) un emendamento aggiuntivo contenente la riforma dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994. Di seguito, l'Assemblea (il 28 ottobre successivo) ha approvato il testo sottoposto dalle Commissioni, esprimendo il voto sull'articolo unico della legge di conversione, su cui era stata posta la questione di fiducia.

Dai lavori parlamentari del Senato della Repubblica (AS n. 2437) emerge, inoltre, che il testo è approdato alla VIII Commissione permanente il 2 novembre 2021, nell'imminenza della scadenza del termine per convertire il decreto-legge (9 novembre 2021), e, dopo il suo esame e il parere favorevole, in esito a quattro sedute, è stato sottoposto (4 novembre 2021) alla votazione dell'Aula l'articolo unico della legge di conversione, con apposizione della fiducia.

Le disposizioni approvate, per come rappresentato dalle ricorrenti e riscontrabile nei lavori parlamentari, corrispondono sostanzialmente a quelle contenute nella proposta di legge presentata, presso la Camera dei deputati, il 30 novembre 2020 dagli onorevoli Paita e Nobili (AC n. 2807) per la riforma, tra gli altri, dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, rimasto all'esame della IX Commissione, in sede referente, nell'aprile del 2021.

6.2.– Alla luce di tale premessa, tutte le questioni in esame risultano non fondate.

6.2.1.– Si dolgono, anzitutto, le ricorrenti della disomogeneità delle norme impugnate rispetto al decreto-legge in esame, deducendo la violazione dell'art. 77, secondo comma, e (la sola Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) dell'art. 72, primo comma, Cost. per abuso del procedimento di conversione.

Il difetto di collegamento tra i due atti normativi risiederebbe nella circostanza che il primo conteneva disposizioni attinenti solo agli investimenti e alla sicurezza del trasporto marittimo e non anche alle competenze amministrative in materia portuale, oggetto di una distinta proposta di legge. L'insussistenza della necessaria correlazione sarebbe, poi, confermata dal difetto di urgenza di norme che sono di non immediata applicazione, ma rivolte a regolare la futura pianificazione.

Le doglianze non hanno fondamento.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, la legge di conversione rappresenta una legge «funzionalizzata e specializzata» alla stabilizzazione dell'originario decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nel d.l., ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (da ultimo, sentenze n. 245 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 226 del 2019). Diversamente, l'iter procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, «potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (sentenza n. 32 del 2014).

La Corte ha, peraltro, precisato che la violazione dell'art. 77 Cost. si determina solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente «estrane» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014), rimarcando che solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), oppure la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge» (sentenza n. 154 del 2015), possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale delle norme introdotte con la legge di conversione (sentenze n. 247 e n. 226 del 2019).

Nella specie, l'assunto che le norme censurate, approvate in sede di conversione, siano del tutto estranee al contenuto originario del decreto-legge che le contiene non può essere condiviso per diverse ragioni.

Come evincibile dal titolo, dal preambolo e dall'esame delle sue disposizioni, il decreto-legge adottato dal Governo è intervenuto, tra l'altro, in tema di investimenti e sicurezza delle infrastrutture e dei trasporti ai dichiarati scopi di migliorare la mobilità tra le diverse regioni, ridurre il divario infrastrutturale esistente e incrementare la sicurezza della circolazione e delle infrastrutture.

Ai trasporti marittimi, in particolare, era già dedicato l'art. 4, il quale è intervenuto anche sulla legge n. 84 del 1994 con modifiche alle circoscrizioni territoriali delle AdSP della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna, per «assicurare una programmazione sistemica delle infrastrutture portuali distribuite lungo» le loro coste.

Inoltre, deve considerarsi che il d.l. n. 121 del 2021 contiene norme (nel preambolo e agli articoli da 10 a 12) per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato il 13 luglio 2021 dal Consiglio Ecofin dell'Unione europea, tra i cui obiettivi in tema di «infrastrutture» (missione 3) vi è il potenziamento della competitività del sistema portuale con implemento della sua integrazione nella catena logistica (componente 2 «intermodalità e logistica integrata»). Tra le prime misure da realizzare per il raggiungimento di tali traguardi, il Piano individua proprio la «Semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica» avente ad oggetto «l'aggiornamento della pianificazione portuale per garantire una visione strategica del sistema portuale italiano».

È pertanto evidente che la riforma della programmazione dei sistemi portuali e della pianificazione dei porti – atta a valorizzare, con la razionalizzazione di opere e servizi, il loro ruolo di snodo logistico in un contesto sistemico e di interconnessione alle infrastrutture di terra – non può dirsi del tutto estranea, per oggetto e finalità, all'originario intervento normativo in tema di sviluppo delle infrastrutture e dei trasporti.

Quanto ora affermato vale a superare anche gli ulteriori argomenti in proposito spesi dalle ricorrenti, tutti ancora volti a dimostrare la – insussistente, come si è detto – eterogeneità delle norme aggiunte rispetto all'originario decreto-legge.

6.2.2.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia lamenta, poi, la violazione dell'art. 77 Cost. per inidoneità del decreto-legge a introdurre riforme di sistema.

Anche questa censura non è fondata.

Deve rilevarsi che il d.l. n. 121 del 2021, come convertito, modifica sì la legge n. 84 del 1994, intitolata «Riordino della legislazione in materia portuale», ma la sua portata innovativa è solo parziale (si veda, similmente, per l'esclusione della portata di sistema di talune riforme, perché limitate a interventi settoriali sulla disciplina, sentenze n. 33 del 2019, n. 99 del 2018 e n. 287 del 2016).

La novella, infatti, ha ad oggetto solo le previsioni relative alla programmazione dell'area del sistema portuale e alla pianificazione dei porti, mentre la legge quadro ha un respiro ben più ampio, disciplinando anche l'organizzazione e le attività portuali, le funzioni delle Autorità di sistema portuale (AdSP) e taluni aspetti lavoristici e previdenziali dei lavoratori portuali. La circostanza che le norme impugnate riguardino solo taluni profili della legge quadro, per quanto importanti, vale di per sé, e al di là d'ogni altra considerazione, a escludere che quella in discorso possa considerarsi una «riforma di sistema».

6.2.3.– La Regione autonoma denuncia, ancora, che le modalità di approvazione delle norme censurate violino l'art. 72, primo comma, Cost. per radicale alterazione del procedimento ordinario di approvazione della legge.

Secondo la ricorrente, l'apposizione in entrambi i rami del Parlamento della questione di fiducia sull'articolo unico della legge di conversione, da un lato, avrebbe impedito l'approvazione della riforma articolo per articolo da parte di ciascuna Assemblea, per come prescritto dalla norma costituzionale, e, dall'altro, avrebbe dato luogo ad un procedimento per commissione «sostanzialmente» redigente, al di fuori dei casi consentiti dai regolamenti parlamentari, impedendo ancora una volta all'aula l'esame delle singole disposizioni.

La questione non è fondata.

Va, anzitutto, rammentato che questa Corte è competente a giudicare in ordine al rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, ma non anche in ordine al rispetto delle previsioni dei regolamenti parlamentari della Camera e del Senato, per la cui eventuale violazione operano rimedi interni alle Assemblee parlamentari, alle quali sole spetta il giudizio relativo all'interpretazione e all'applicazione delle previsioni regolamentari (così, per tutte, sentenze n. 237 del 2013, n. 78 del 1984 e n. 9 del 1959).

Ciò premesso, nella specie non è ravvisabile alcuna violazione dell'art. 72 Cost.

La discussione e la votazione delle Assemblee – che, come si è poc'anzi visto, sono state precedute dall'esame in sede referente da parte delle commissioni competenti – si sono concentrate sull'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge: il che, come questa Corte ha già avuto modo di rilevare, non è di per sé lesivo di quanto disposto dall'art. 72 Cost. (sentenze n. 237 del 2013 e n. 391 del 1995).

Invero, la circostanza che esame e votazione si siano manifestati con tali modalità «non significa, peraltro, che le Camere non abbiano potuto decidere con piena cognizione di tutte le modificazioni apportate» (sentenza n. 391 del 1995), essendo queste tutte allegate all'articolo unico, sicché tutte potevano «formare oggetto, se non di voto separato, di discussione nell'ambito di ciascuna Camera» (ancora sentenza n. 391 del 1995).

6.2.4.– In ultimo, entrambe le Regioni ricorrenti lamentano la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. nel procedimento di approvazione delle norme impugnate.

Anche queste questioni non sono fondate.

La giurisprudenza di questa Corte afferma costantemente che il principio di leale collaborazione non si impone, di norma, al procedimento legislativo, salvo per il caso di legislazione delegata ove ricorra uno stretto intreccio fra materie e competenze (tra le tante, sentenze n. 169 del 2020, n. 44 del 2018, n. 237 e n. 192 del 2017, nonché n. 251 del 2016).

Il rilievo, sul piano della legittimità costituzionale, della consultazione con le regioni è esclusa a maggior ragione nel caso del decreto-legge – la cui adozione è condizionata dal secondo comma dell'art. 77 Cost. soltanto al presupposto dei casi straordinari di necessità e urgenza (sentenze n. 194 del 2019, n. 137 e n. 17 del 2018) – e, soprattutto, nell'ipotesi, come quella in esame, della conversione in legge, il cui procedimento ha tempi stretti, costituzionalmente stabiliti.

7.– Occorre a questo punto esaminare i diversi gruppi di questioni aventi ad oggetto il contenuto precettivo delle singole norme statali di riforma dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994.

7.1.– Posto che in tutte dette censure è lamentata, quale motivo principale, la violazione del riparto di competenze, diretta o in ridondanza, occorre anzitutto identificare l'ambito materiale cui ricondurre la disciplina impugnata.

La Regione Toscana lamenta, in particolare, l'invasione della potestà legislativa attribuita in via concorrente alle regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost. nelle materie «porti [...] civili», «governo del territorio», «tutela e sicurezza del lavoro», e, in via residuale, dall'art. 117, quarto comma, Cost. nelle materie «turismo», «attività produttive» e «commercio».

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia assume, in prima battuta, il contrasto delle disposizioni statali con i parametri statutari che le attribuiscono competenza legislativa primaria nelle

materie «urbanistica», «viabilità» e «trasporti» (art. 4, numeri 12, 9 e 11 dello statuto speciale, per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera aa, del d.lgs. n. 111 del 2004). In seconda battuta, anche la Regione autonoma lamenta la violazione dei criteri di riparto della potestà legislativa concorrente stabilita dalla Costituzione nelle materie «porti [...] civili» e «governo del territorio», nonché dall'art. 5, numero 12), dello statuto speciale nella materia «linee marittime».

In via subordinata, le ricorrenti censurano le norme per illegittima chiamata in sussidiarietà, per difetto di presupposto e per carenza di previsione di adeguata forma di collaborazione, individuata nell'intesa.

7.1.1.– Ai fini dell'individuazione dell'ambito materiale cui ricondurre la disciplina impugnata, occorre tener conto, secondo i criteri enunciati dalla costante giurisprudenza di questa Corte, della sua ratio, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando la considerazione degli aspetti marginali e degli effetti riflessi (tra le altre, sentenze n. 193 e n. 70 del 2022, n. 56 del 2020, n. 164, n. 137 e n. 116 del 2019).

Ebbene, è agevole, anzitutto, rilevare che, nella disciplina statale in esame, non vengono in rilievo, se non marginalmente o di riflesso, le materie «viabilità», «trasporto», «turismo», «commercio», «attività produttive», «tutela e sicurezza del lavoro».

Essa, piuttosto, attenendo in estrema sintesi alla “programmazione e pianificazione portuale”, incide contestualmente, come ne rivela anche il nome, sulle materie «porti [...] civili» e «governo del territorio», e, dunque, anche sulla materia «urbanistica», di cui all'art. 4, numero 12), dello statuto speciale.

Tale interferenza materiale deve essere risolta secondo il criterio della prevalenza (tra le altre, sentenze n. 35 del 2021, n. 170 del 2019 e n. 126 del 2014); ne consegue che, in ragione del suo nucleo essenziale, la disciplina contestata va ascritta alla materia «porti [...] civili».

La pianificazione portuale è, infatti, regolamentazione settoriale dell'assetto dell'area portuale preordinata al corretto svolgimento e allo sviluppo dei relativi traffici e, come tale, prevale per “specialità” sulla regolazione generale propria del governo del territorio e dell'urbanistica. Questa, pur nella sua nozione più ampia di globale disciplina dell'uso e delle trasformazioni del territorio, «non esclude la configurabilità [...] di valutazioni e discipline diverse, neppure se improntate anche esse ad analoghe esigenze di integralità e di globalità» (così sentenza n. 359 del 1985).

A tale ascrizione materiale questa Corte ha già, d'altro canto, proceduto per il piano strategico nazionale della portualità e della logistica cui il DPSS deve essere coerente e a cui il PRP, nei porti amministrati dalle Autorità di sistema, deve dare attuazione (sentenza n. 261 del 2015).

Non sono fondate, dunque, le censure con cui in via principale le Regioni ricorrenti invocano titoli di competenza in materia diversa dai «porti [...] civili».

7.2.– Dalla riconducibilità delle disposizioni impugnate a tale materia di legislazione concorrente deriva che le norme dettate dallo Stato possano trovare legittimazione se ne stabiliscono i principi fondamentali, secondo quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost., o se dettate per effetto della «chiamata in sussidiarietà».

Quanto ai primi occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la qualificazione di una norma di fonte statale, quale principio fondamentale di una materia di competenza legislativa concorrente cui le Regioni devono adeguarsi, deve essere valutata, avendo riguardo al contenuto della stessa e alla sua funzione nel sistema (ex plurimis, sentenze n. 166 e n. 44 del 2021, n. 78 del 2020, n. 94 del 2018, n. 16 del 2010), in considerazione delle «esigenze di coerenza sistematica e di uniformità a livello nazionale della disciplina» (sentenza n. 166 del 2021).

Quanto al meccanismo della chiamata in sussidiarietà – costantemente richiamato da questa Corte a partire dalle sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004 – pur nelle materie di legislazione concorrente o residuale, le esigenze di carattere unitario abilitano lo Stato ad accentrare l'esercizio delle funzioni amministrative, ai sensi dell'art. 118 Cost., e al tempo stesso a regolarne l'esercizio. Affinché l'intervento normativo statale “in attrazione” sia costituzionalmente legittimo è necessario che la disciplina dettata sia logicamente pertinente, risulti limitata a quanto strettamente indispensabile e preveda adeguati meccanismi di cooperazione con i livelli di governo coinvolti per l'esercizio

concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali (ex plurimis, sentenze n. 123 e n. 40 del 2022, n. 246 del 2019, n. 142 e n. 7 del 2016).

7.3.– Con riferimento alla fattispecie in esame, questa Corte ritiene, innanzitutto, che l'intervento statale in attrazione trovi presupposto legittimante nelle esigenze unitarie, che risultino non sproporzionate o irragionevoli (tra le altre, sentenze n. 170 del 2017 e n. 142 del 2016).

Le modifiche apportate alla programmazione dei diversi sistemi portuali e alla pianificazione dei singoli porti di rilevanza internazionale e nazionale – in disparte la valutazione contenutistica delle diverse norme – sono atte ad accelerare i tempi di adozione dei relativi strumenti regolatori (DPSS e PRP) e a razionalizzarne il contenuto, per consentire il potenziamento dei porti in termini di opere strutturali e di connessione con la catena logistica nazionale e internazionale.

L'intervento del legislatore ha voluto dare risposta agli elementi di criticità del sistema portuale italiano costituiti dalla carenza di opere, servizi e interconnessione. Criticità accentuate dal rilievo che, pur a seguito della riforma del 2016-17, persistono scali con piani adottati antecedentemente alla legge n. 84 del 1994 e dunque privi di valore pianificatorio.

La novella del 2021, proprio in tale ottica, è stata assunta a tassello degli interventi di rilancio economico ed infrastrutturale del paese previsti nel PNRR («Riforma 1.1 – Semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica» del sistema portuale italiano come misura di attuazione della Missione 3 componente 2 «Intermodalità e logistica integrata»), la cui puntuale e sollecita attuazione è normativamente definita di «preminente valore di interesse nazionale» (art. 1, comma 2, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito).

D'altronde, questa Corte aveva già prefigurato che il carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale dei porti avrebbe potuto «giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su di essi sulle connesse aree portuali» (sentenze n. 412 del 2008, n. 255 del 2007, n. 90 e n. 89 del 2006).

7.4.– Quanto al riscontro dei necessari strumenti collaborativi, i ricorsi assumono che, per il tipo di interessi coinvolti, essi dovrebbero necessariamente consistere nell'intesa in senso forte.

7.4.1.–Tale forma di collaborazione la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ritiene sia, anzi, imposta dalle norme di attuazione dello statuto per il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti.

L'invocazione da parte della Regione autonoma di una specifica previsione normativa non ha fondamento.

L'art. 11, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 111 del 2004, nel disciplinare il trasferimento delle funzioni amministrative alla Regione in materia di trasporti, individua tra quelle rimaste allo Stato, per esigenze di unitarietà, la «fissazione dei principi fondamentali [...] nei porti di rilievo nazionale e internazionale [...] per la pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle vie di navigazione, delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale, dei bacini di carenaggio, di fari e fanali» e prescrive che la fissazione avvenga «previa intesa».

La norma risulta non conferente con la regolazione territoriale in termini di ripartizione di essa in aree (zonizzazione) e di individuazione della collocazione di future opere (localizzazione) propria dei piani urbanistici, essendo piuttosto sussumibile in quella attività, sicuramente con la prima connessa, ma da essa distinta e successiva, di previsione e progettazione di opere pubbliche.

7.4.2.– Escluso, dunque, il ricorrere nella specie di puntuali previsioni che impongano l'intesa, come di norme costituzionali che impongano che la collaborazione regionale debba consistere in essa (sentenza n. 214 del 2006), deve rammentarsi che i necessari strumenti di collaborazione non sono univoci, ma si diversificano «in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte» (sentenza n. 62 del 2005) nonchè alle competenze incise.

In particolare, nelle materie di potestà legislativa concorrente, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto adeguato il parere obbligatorio, anche non vincolante, per atti generali o regolatori di carattere “tecnico” e per provvedimenti puntuali incidenti su interessi specifici (sentenze n. 278 del

2010, n. 214 del 2006, n. 285 e n. 383 del 2005), e piuttosto, richiesto l'intesa, ora nella forma debole ora in quella forte, in relazione ad atti di programmazione o di ripartizione delle risorse o ad atti incidenti su rilevanti interessi regionali (tra le altre, sentenze n. 123 del 2022, n. 165 del 2011 e n. 285 del 2005; nella specifica materia portuale, sentenze n. 261 del 2015, n. 79 del 2011 e n. 378 del 2005).

La non univocità di funzioni disciplinate e di interessi coinvolti dalle disposizioni impugnate non rende, allora, possibile individuare, in termini generali, l'adeguatezza di una specifica forma collaborativa, che va pertanto valutata in concreto con riferimento all'oggetto della disciplina (DPSS, PRP, piano operativo triennale).

8.– In relazione al DPSS, le Regioni deducono, in primo luogo, la violazione del principio di leale collaborazione perché è stata loro sottratta la competenza ad approvarlo; si dolgono, poi, dello slittamento dell'acquisizione del parere comunale dalla fase precedente l'adozione del DPSS a quella ad esso successiva (vizio dedotto dalla sola Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e, infine, della previsione che il parere comunale e regionale debba essere espresso in quarantacinque giorni e che la sua omissione sia superabile con il meccanismo devolutivo del silenzio significativo (il parere non espresso è ritenuto infatti «non ostativo»).

In via ulteriore, la Regione autonoma si duole, anche sotto il profilo della violazione del principio del buon andamento, dell'abrogazione della norma che prevedeva la relazione illustrativa di accompagnamento al DPSS (previgente art. 5, comma 1-bis, lettera c, della legge n. 84 del 1994), perché l'eliminazione di essa costituirebbe ostacolo alle valutazioni sul documento a essa spettanti.

Le questioni promosse sono fondate nei termini che seguono.

8.1.– Il principio di leale collaborazione impone, in primo luogo, che l'AdSP accompagni il DPSS redatto con un documento esplicativo. Diversamente, per i ristretti termini assegnati alle valutazioni e per la complessità di queste anche sul piano tecnico, regioni e comuni non sarebbero posti nella condizione di esprimersi con la dovuta consapevolezza.

Va, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1, della legge n. 84 del 1994, non prevede che il DPSS sia accompagnato da una relazione illustrativa che descriva i criteri seguiti nel prescelto assetto del sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione.

Rimane assorbita l'ulteriore questione per violazione dell'art. 97 Cost.

8.2.– Fondata è anche la censura volta a lamentare l'assenza di un idoneo strumento collaborativo nel procedimento di approvazione del DPSS.

Questo riveste i caratteri di documento di programmazione di una area vasta (in quanto attiene all'intero sistema portuale) che pone le premesse, i confini e le regole della successiva pianificazione delle singole aree portuali e che individua il reticolo di collegamento tra i porti e le infrastrutture logistiche di terra: in quanto tale, esso incide su una considerevole porzione del territorio regionale e involge, si badi, anche i porti regionali ricompresi nella circoscrizione dell'Autorità di sistema.

In particolare, nella funzione rimessagli di individuazione e delimitazione dell'ambito portuale e delle sue sotto aree (portuali, retroportuali, interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali), tale documento finisce per stabilire ciò che è di competenza pianificatoria dell'AdSP (aree portuali e retroportuali) e ciò che spetta alla pianificazione di comune, regione e altri enti competenti (interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali).

Nell'esercizio di tale rilevante funzione programmatica – ferme le previsioni sulla adozione da parte dell'AdSP e sul parere del comune – non si può, allora, prescindere da uno strumento collaborativo tra Stato e regioni, quale l'intesa, nella fase di approvazione.

La conclusione risulta in linea con la sentenza n. 261 del 2015 con cui questa Corte ha stabilito la necessità di adozione in sede di Conferenza Stato-regioni del documento di strategia nazionale della portualità e logistica (PSNPL), con il quale, va ricordato, il DPSS deve essere coerente (art. 5, comma 1, della legge n. 84 del 1994, come novellato dal d.l. n. 121 del 2021, come convertito).

Il timore che l'intesa per il DPSS porti a lentezze procedurali e al rischio di paralisi deve superarsi con la previsione di un termine per la sua formazione e con il meccanismo di superamento del

mancato accordo, entrambi mutuabili dalle previgenti disposizioni, salva ovviamente una diversa ed eventuale disciplina che il legislatore intendesse adottare.

Quanto al primo aspetto, l'art. 5 della legge n. 84 del 1994, nella precedente formulazione, assegnava alla regione un termine per l'approvazione del DPSS, previa intesa con il Ministero (allora di sessanta giorni dalla adozione del documento); del pari, un termine deve avere ora il Ministero per l'approvazione del documento, previa intesa con la regione, in esito alla acquisizione del parere del comune. Seguendo la tempistica ora imposta dalla novella, esso va individuato in quarantacinque giorni: tale termine, in particolare, stabilito dal d.l. n. 121 del 2021, come convertito, per il parere della regione, va ora a scandire la tempistica per il raggiungimento della ritenuta necessaria intesa.

Quanto al secondo aspetto, l'art. 5 della legge n. 84 del 1994 nella precedente formulazione prevedeva, in caso di dissenso, l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990. Del pari, per l'intesa ora ritenuta necessaria da questa Corte, nel caso in cui essa non sia raggiunta, dovrà farsi applicazione di tali disposizioni in quanto compatibili. Esse, infatti, risultano adeguate al principio di leale collaborazione per il previsto procedimento di composizione del dissenso con reiterate trattative (sentenza n. 179 del 2012) e, solo in ultimo, di suo superamento.

Va, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1-bis, della legge n. 84 del 1994, prevede che il DPSS «è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge», a seguito di parere della regione territorialmente interessata da esprimere nel termine di quarantacinque giorni, anziché «è approvato, nei quarantacinque giorni successivi all'acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applicano le disposizioni di cui all'art. 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto compatibili».

8.2.1.– Non risulta, invece, lesivo delle prerogative comunali lo spostamento del parere dello stesso dalla fase precedente a quella successiva all'adozione del documento.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che non dà specifico sostegno argomentativo alla doglianza, non tiene in debito conto che i comuni già partecipano nella fase della adozione del DPSS tramite i membri di loro nomina al Comitato di gestione e che esprimere il parere in seguito alla adozione del documento, semmai, potenzia la ponderazione consultiva. L'espressione del giudizio sul documento formato consente, infatti, da un lato una valutazione più puntuale e, dall'altro, evidenzia le criticità per la successiva fase di approvazione.

8.3.– La dichiarazione di illegittimità costituzionale assorbe la censura della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nei confronti dello stesso art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella diversa parte in cui riformula il contenuto del documento (comprensivo, tra l'altro, dell'individuazione e ripartizione degli ambiti portuali, dell'individuazione dei collegamenti infrastrutturali e degli attraversamenti dei centri urbani, di cui al novellato art. 5, comma 1, lettere b, c, e d, della legge n. 84 del 1994) senza prevedere che sia raggiunta l'intesa su di esso.

8.4.– Le questioni promosse verso tali ultime norme sul contenuto del documento, per violazione delle competenze amministrative riservate alla regione e ai comuni dagli artt. 118, primo e secondo comma, Cost. e dall'art. 11 dello statuto speciale, sono, invece, non fondate.

L'affidamento al documento di programmazione dell'individuazione e della ripartizione degli ambiti portuali (in aree portuali, retro-portuali e di interazione porto-città) e dei loro collegamenti con l'esterno non sottrae a regioni e comuni le competenze amministrative urbanistiche loro riservate.

Il novellato art. 5, comma 1-quinquies, della legge n. 84 del 1994 (in parte qua non impugnato), invero, espressamente ripartisce la funzione pianificatoria tra enti a seconda degli interessi tutelati: all'AdSP quella sul perimetro portuale, a comune e regioni quella sulle aree di interazione porto-città e all'«ente competente» quella sui diversi collegamenti infrastrutturali.

La delimitazione geografica delle relative aree è, inoltre, garantita dalla (sopra ritenuta necessaria) intesa ed è sindacabile dal giudice amministrativo.

8.5.– Fondata è, invece, la questione con la quale la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si duole della competenza del DPSS a ricomprendere negli ambiti portuali «le ulteriori aree pubbliche e private assoggettate alla giurisdizione dell’Autorità di sistema portuale», esterne alla sua circoscrizione (art. 4, comma 1-septies, lettera a, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l’art. 5, comma 1, lettera b, seconda parte, della legge n. 84 del 1994).

La norma è costituzionalmente illegittima perchè in contrasto con le necessarie condizioni di esercizio della chiamata in sussidiarietà.

In particolare, la previsione – peraltro dai contorni oscuri – contrasta con la necessità che la disciplina statale “in attrazione” regoli la funzione amministrativa in termini di pertinenza e stretta indispensabilità.

Il legislatore statale, infatti, non indica alcun criterio, geografico o funzionale, per l’individuazione di tali imprecisate zone, esterne tanto all’ambito portuale di ciascun porto, quanto al sistema. Viene, così, rimessa alla stessa Autorità chiamata all’esercizio delle funzioni amministrative l’individuazione del perimetro territoriale in cui esse possono essere esercitate.

Deve essere, quindi, dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l’art. 5, comma 1, lettera b), della legge n. 84 del 1994, limitatamente alle parole «che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell’Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell’Autorità di sistema portuale».

Rimangono assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti dalla Regione a statuto speciale.

9.– Un ulteriore gruppo di questioni ha ad oggetto le norme che danno nuova disciplina ai piani regolatori portuali inerenti ai porti di rilevanza economica nazionale e internazionale (art. 4, comma 1-septies, lettere a, b, ed e, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che hanno novellato l’art. 5 della legge n. 84 del 1994, rispettivamente, ai commi 1-quater, 1-quinquies, primo periodo; ai commi 2-bis e 2-ter; e al comma 5).

9.1.– Devono essere affrontate, anzitutto, le censure con cui si contestano le norme che assegnerebbero nuova valenza al PRP di tali porti in termini di prevalenza sugli strumenti urbanistici generali (art. 4, comma 1-septies, lettere a e b del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che modifica i commi 1-quinquies, primo periodo, 2-bis e 2-ter dell’art. 5 della legge n. 84 del 1994), in primis per la dedotta violazione dei criteri di riparto della potestà legislativa concorrente in materia «porti [...] civili».

Le questioni non sono fondate.

Le novellate disposizioni prevedono che «[I]a pianificazione delle aree portuali e retro-portuali è competenza esclusiva dell’Autorità di sistema portuale» (art. 5, comma 1-quinquies), che «[II] PRP è un piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l’unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza» (art. 5, comma 2-ter) e che la valutazione consultiva regionale e comunale su di esso sia di mera coerenza con le previsioni degli strumenti urbanistici (per le sole aree di cerniera tra il porto e la città) (art. 5, comma 2-bis, lettera b).

Esse, tanto singolarmente quanto nel loro complesso, effettivamente, assegnano preminenza al PRP nel suo rapporto con i piani urbanistici generali.

Ciò, peraltro, non fa che riportare il piano regolatore portuale al generale principio urbanistico della prevalenza dei piani settoriali, quali piani funzionalmente finalizzati, su quelli generali. Il PRP, infatti, deve dare speciale disciplina al territorio portuale in quanto preordinato alla tutela dello specifico interesse pubblico al corretto svolgimento e allo sviluppo del traffico marittimo nazionale e internazionale.

Il legislatore con le disposizioni impugnate ha, quindi, corretto l’originaria distonia della previgente subordinazione del piano regolatore portuale al piano regolatore generale, in coerenza con quanto già ritenuto da questa Corte con la sentenza n. 408 del 1995, secondo cui la regola della

prevalenza dei piani settoriali è principio fondamentale della materia urbanistica; e tale assunto va ora confermato anche con riferimento alla materia «porti [...] civili».

9.2.– La qualificazione della regola della “prevalenza” del PRP dei porti nazionali e internazionali sui piani urbanistici, in termini di principio fondamentale della materia, conduce alla non fondatezza delle questioni che hanno ad oggetto norme ad esso legate per evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 272 del 2013, n. 16 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007).

Sono, pertanto, non fondate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto: a) la norma che ammette nelle aree retro-portuali solo attività accessorie alle funzioni portuali (art. 4, comma 1-septies, lettera a, che ha modificato l’art. 5, comma 1-quater, secondo periodo, della legge n. 84 del 1994). La norma limita il potere pianificatorio “prevalente” dell’Autorità portuale nell’area di sua competenza e, diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente, tale limitazione è garanzia e non frustrazione degli interessi territoriali, al pari della previsione, contenuta nello stesso articolo, secondo cui nelle aree del porto sono consentite esclusivamente le funzioni portuali; b) la norma che, per l’adozione delle modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del PRP (definiti adeguamenti tecnici funzionali), abroga la necessità della verifica, richiesta in precedenza, dell’assenza di contrasto con gli strumenti urbanistici in relazione alle aree di interazione porto-città (art. 4, comma 1-septies, lettera e, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che modifica il comma 5 dell’art. 5 della legge n. 84 del 1994). L’abrogazione è logico corollario della necessità della sola coerenza tra pianificazione perimetrale portuale e pianificazione urbanistica delle aree contigue (vigente art. 5, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994). Le modifiche non sostanziali a un PRP già approvato non sono, peraltro, idonee a incidere negativamente sul suo assetto né sul rapporto con le aree contigue, rimesse alla pianificazione regionale e comunale.

9.3.– Le ricorrenti si dolgono anche della illegittimità costituzionale delle norme che disciplinano il procedimento di approvazione del PRP dei porti nazionali e internazionali (art. 4, comma 1-septies, lettera b, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui riforma l’art. 5, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994), ancora per l’inadeguatezza della forma di concertazione prevista.

Le ricorrenti, in particolare, denunciano la marginalizzazione da parte della novella del loro ruolo nell’ambito del procedimento di approvazione del PRP, in quanto all’intesa richiesta tra il comune e l’AdSP in fase di adozione del piano e alla approvazione di questo da parte della regione, previste nella previgente disciplina, la riforma ha sostituito la competenza all’adozione e all’approvazione dell’Autorità di sistema su mero parere regionale e comunale (per giunta, relativo alla mera coerenza con gli strumenti urbanistici in relazione alle aree porto-città) da rendere in quarantacinque giorni, decorsi i quali il parere deve intendersi come «non ostativo».

Le questioni non sono fondate, diversamente da quanto si è ritenuto per il DPSS.

Lo specifico interesse all’ordinato ed efficiente sviluppo della zona portuale, la prevalenza “competenziale” del PRP in tale perimetro e le esigenze unitarie del potenziamento dei porti nazionali e internazionali rendono adeguata la descritta partecipazione procedimentale di comune e regione.

Portano, nel loro complesso, a tale conclusione le seguenti considerazioni: a) l’esclusiva pertinenza dell’atto pianificatorio al perimetro portuale (aree portuali e retro-portuali, novellato art. 5, comma 1-quinquies, della legge n. 84 del 1994); b) la prevalenza dell’interesse statale allo sviluppo dello snodo portuale di rilevanza nazionale e internazionale sugli interessi regionali o comunali; c) l’adozione, ma anche l’approvazione dello strumento da parte del Comitato di gestione, cui partecipano, per come illustrato, membri nominati da comune e regione; d) e, infine, la prevista sottoposizione del PRP alla VAS (al contrario di quanto stabilito per il DPSS).

Tali conclusioni risultano, per vero, coerenti con quella giurisprudenza (già citata al punto 7.4.2.), che ha escluso la necessità dell’intesa e ritenuto sufficiente il parere per la disciplina, attratta in sussidiarietà, di atti amministrativi puntuali o generali di carattere tecnico incidenti su interessi territorialmente limitati (in particolare, sentenze n. 278 del 2010 e n. 285 del 2005).

A differenza del DPSS, che è atto di programmazione di una area vasta – cui la riforma ha, in particolare, sottratto la competenza a stabilire i contenuti sistemici di pianificazione – infatti, il piano

regolatore portuale è atto amministrativo generale che regola lo sviluppo dello specifico ambito portuale con prescrizioni che stabiliscono la caratterizzazione e destinazione delle aree nonché la localizzazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità.

9.4.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contesta le predette disposizioni anche per violazione del principio di ragionevolezza, sia in quanto sarebbe illogico affidare una funzione attratta in sussidiarietà ad autorità periferiche, sia in quanto la richiesta di giudizio di coerenza tra PRP e strumenti urbanistici avrebbe senso per il comune ma non per la regione, di cui in tal modo sarebbero totalmente compromesse le competenze in materia portuale.

La censura non è fondata sotto ambedue i dedotti profili.

Per un verso, infatti, l'affidamento da parte dello Stato delle competenze pianificatorie dei porti nazionali e internazionali alle Autorità di sistema portuale risponde alla logica del decentramento. Queste sono «enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale» (così sentenza n. 208 del 2020), appositamente istituiti dalla legge quadro per l'esercizio di plurime funzioni sul sistema e sui porti in esso ricompresi: non possono pertanto essere qualificate «autorità periferiche».

Per altro verso, la limitazione della valutazione regionale sul PRP alla suddetta sola «coerenza» con gli strumenti urbanistici è conseguenza logica della descritta ripartizione della funzione pianificatoria delle aree. Inoltre, essa non incide negativamente sulla competenza amministrativa portuale regionale: la norma, infatti, non attiene ai porti di rilevanza economica regionale, ma riguarda solo quelli di rilievo internazionale e nazionale.

9.5.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce, altresì, l'illegittimità costituzionale delle norme relative ad approvazione e valore del PRP, in quanto sarebbero stati estromessi i comuni dalla funzione urbanistica loro riservata dalla Costituzione (artt. 5 e 118) e dallo statuto speciale (art. 11).

Le questioni non sono fondate.

La giurisprudenza di questa Corte ammette la limitazione della funzione urbanistica comunale per esigenze generali purché tale limitazione sia disposta in termini di adeguatezza e necessità, secondo un corretto bilanciamento degli interessi coinvolti (da ultimo, sentenze n. 202 del 2021, n. 119 del 2020 e n. 126 del 2018).

Nel caso di specie, la funzione pianificatoria su porto e retro-porto è sottratta al piano urbanistico comunale per l'attuazione del preminente interesse allo sviluppo del traffico portuale nazionale e internazionale, mentre la pianificazione urbanistica è garantita all'ente locale in relazione alle limitrofe aree di interazione porto-città.

La prevista ripartizione della funzione regolatoria opera, del resto, in senso paritario, in quanto, alla pianificazione delle aree di raccordo tra zone portuali e zone cittadine il comune provvede, a sua volta, su parere non vincolante dell'Autorità di sistema portuale (vigente art. 5, comma 1-quinquies, della legge n. 84 del 1994). Ciò ancorché alcune di tali zone possano essere immediatamente funzionali alle operazioni portuali.

10.– Entrambe le Regioni impugnano, poi, l'art. 4, comma 1-septies, lettera a), nella parte in cui riformula l'art. 5, comma 1-sexies, della legge n. 84 del 1994, ancora per violazione della leale collaborazione nella chiamata in sussidiarietà.

La censura non è fondata.

La disposizione, inserita ex novo, è dedicata ai soli porti in cui non sono vigenti piani portuali approvati antecedentemente alla legge quadro.

Per questi è stabilito che l'Autorità di sistema, laddove ravvisi la necessità di realizzare opere in via di urgenza, può prevedere in via transitoria la «definizione funzionale di alcune aree sulla base delle funzioni [portuali] ammesse» nel piano operativo triennale, il quale (esclusivamente in tal caso) è soggetto alla approvazione del MIMS e alla procedura di VAS.

Tale piano, occorre ricordare – a mente dell'art. 9, comma 5, lettera b), della legge n. 84 del 1994 – è strumento «concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche» e, come tale,

individua gli obiettivi delle attività portuali e gli interventi, specie infrastrutturali, per darvi attuazione. È, dunque, al contempo atto preparatorio e attuativo del piano regolatore.

Ebbene, con la previsione in esame il legislatore statale intende ovviare al problema della carenza in alcuni porti nazionali e internazionali di PRP con valore pianificatorio, in quanto adottati antecedentemente al 1994 (meri piani di opere): carenza che impedisce la realizzazione delle opere infrastrutturali.

Per superare l'impasse, il legislatore ha ragionevolmente affidato in via transitoria la "zonizzazione" delle aree, prodromica alla edificazione di opere indispensabili per il traffico portuale, all'unico strumento di programmazione in dotazione in tali porti.

Avuto, allora, riguardo al contenuto della disposizione e alla sua funzione nel sistema, deve ritenersi che anche essa assurga a principio fondamentale della materia «porti [...] civili».

Lo Stato – sul quale grava, ai sensi dell'art. 5, comma 8, della legge quadro n. 84 del 1994, lo specifico onere della realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti nazionali e internazionali – ha, così, affermato la regola della indefettibilità, nei porti nazionali e internazionali, degli strumenti pianificatori necessari per gli interventi infrastrutturali urgenti, in considerazione anche della loro rilevanza per la compiuta attuazione del PNRR.

11.– Un ulteriore gruppo di questioni ha ad oggetto le disposizioni che incidono sulla tutela paesaggistica.

11.1.– Entrambe le Regioni impugnano, in primo luogo, l'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che introduce il comma 1-septies all'art. 5 della legge n. 84 del 1994.

La disposizione, da un lato, equipara le aree ricomprese negli ambiti portuali delimitati dal DPSS (o, nelle more di sua approvazione, dai PRP) alle «zone territoriali omogenee B previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ai fini dell'applicabilità della disciplina stabilita dall'articolo 142, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio» e, dall'altro, impone alle regioni l'adeguamento del proprio piano paesaggistico nel termine di quarantacinque giorni.

Ne è assunto dalla Regione Toscana il contrasto con gli artt. 9 e 117, terzo comma, Cost. (sub valorizzazione dei beni culturali e ambientali), per il tramite degli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali che fissano i principi di copianificazione e di inderogabilità dei piani paesaggistici, con ridondanza sulle competenze regionali in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni ambientali. Direttamente pregiudicate, sarebbero, le previsioni del PIT (e in particolare nella sua componente costituita dal Masterplan dei porti) per la portualità commerciale.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia lamenta la violazione, oltre che dell'art. 9, anche dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e, infine, dei principi di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. In particolare, per tale ultimo profilo, la ricorrente contesta la sottrazione delle aree costiere dei porti ricompresi in un sistema al vincolo paesaggistico previsto dalla lettera a) dell'art. 142 cod. beni culturali, sottrazione disposta tramite la loro equiparazione alle zone territoriali omogenee B, già esentate dalle aree tutelate dalla stessa disposizione statale (comma 2 dell'art. 142). Si tratterebbe, infatti, di fattispecie tra loro non assimilabili.

Secondo la ricorrente tali violazioni si riverbererebbero sulle competenze amministrative regionali nella tutela paesaggistica ricavabili dall'art. 9 Cost., esercitate con l'adottato piano paesaggistico, nonché sulla potestà legislativa, di carattere attuativo e integrativo, riconosciuta dall'art. 6 dello statuto speciale nella materia «tutela del paesaggio».

11.1.1.– Le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost., con assorbimento delle ulteriori censure.

L'art. 142, comma 1, cod. beni culturali prevede, tra gli altri, il vincolo paesaggistico (relativo) per «i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare».

La norma dà «attuazione al disposto dell'art. 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione

della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali» (sentenza n. 367 del 2007). Essa, pertanto, è stata costantemente qualificata da questa Corte quale norma di riforma economico-sociale (si vedano, tra le tante, sentenze n. 108 del 2022, n. 71 del 2020, n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009, n. 51 del 2006).

Il legislatore individua, poi, nello stesso art. 142 cod. beni culturali ipotesi, «nominat[e] e tassativ[e]» (così sentenza n. 66 del 2012), di deroga alla protezione paesaggistica ex lege e tra queste le «aree che, alla data del 6 settembre 1985, “erano delimitate [...] negli strumenti urbanistici [...] come zone territoriali omogenee [...] B”».

Tale specifica esclusione dal regime di tutela è stata prevista dal legislatore del 1985, in una con l'introduzione dei relativi vincoli paesaggistici, per consentire nei centri abitati l'ultimazione delle costruzioni consentite dai PRG in precedenza adottati (decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, in legge 8 agosto 1985, n. 431, recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale»).

L'assimilazione operata dallo Stato tra tali zone urbane di completamento e le zone portuali è, ictu oculi, forzosa assimilazione di situazioni eterogenee.

Si riscontra, dunque, la lamentata violazione del principio di uguaglianza per ingiustificata omologazione di situazioni differenti (ex plurimis, sentenze n. 165 del 2022, n. 185 e n. 143 del 2021, n. 212 del 2019).

Questa Corte ha, d'altronde, già giudicato costituzionalmente illegittima una norma regionale che, tramite analogia tecnica assimilativa, aveva incrementato la tipologia delle aree sottratte al regime vincolistico e così ristretto l'ambito della tutela (sentenza n. 66 del 2012).

11.1.2.– La disposizione viola, al contempo, l'art. 9 Cost. in relazione ai parametri interposti costituiti dagli artt. 135 e 143 cod. beni culturali sulla copianificazione paesaggistica.

Questi, in particolare, rispettivamente, impongono l'obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con espresso riferimento, tra l'altro, alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 e, nello specifico, per tali aree richiedono che il piano provveda alla loro ricognizione e identificazione, nonché alla «determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione».

Questa Corte ha, anzitutto, già chiarito che il «sistema di pianificazione delineato dal codice di settore rappresenta [...] attuazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti» (sentenza n. 187 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 24 del 2022, n. 257 e n. 124 del 2021).

In particolare, la protezione del paesaggio, in quanto valore primario e assoluto «richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale [...] affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni» (sentenze n. 240 e n. 130 del 2020, n. 86 del 2019 e n. 66 del 2018) e proprio «in questa prospettiva il codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all'art. 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento [tra l'altro] alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142» (ancora sentenza n. 240 del 2020).

La disposizione impugnata nel sottrarre le zone ricomprese negli ambiti portuali al vincolo paesaggistico delle aree costiere e nell'imporre alle regioni il conseguente obbligo di modifica dei piani paesistici incide in via unilaterale sull'assetto della pianificazione paesaggistica, in contrasto con il menzionato principio, per di più risolvendosi, a causa della descritta assimilazione tra zone urbane di completamento e zone portuali, in un arretramento della protezione del bene paesaggistico.

Va, quindi, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che introduce il comma 1-septies all'art. 5 della legge n. 84 del 1994.

Restano assorbite le ulteriori questioni.

11.2.– La Regione autonoma censura, ancora, l'art. 4, comma 1-septies, lettera b), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui modifica i commi 2 e 2-ter dell'art. 5 della legge n. 84

del 1994, perché le nuove norme sottrarrebbero in tal modo il piano regolatore portuale alla subordinazione al piano paesaggistico.

La doglianza non ha fondamento.

Prevede la prima disposizione che il piano regolatore portuale è redatto in attuazione del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, del DPSS e delle linee guida appositamente emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e approvate dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

Secondo la ricorrente tale previsione, in una con la seconda, già esaminata, che sancisce l'esclusività della competenza pianificatoria del PRP nel perimetro portuale (comma 2-ter), ne consentirebbe la prevalenza sulla pianificazione paesistica.

Il presupposto argomentativo su cui si fonda la questione è errato: questa Corte ha, più volte, chiarito che il mancato richiamo delle previsioni del piano paesaggistico, dotato di immediata forza cogente, non può intendersi come deroga a detto piano, se non quando vi siano specifiche indicazioni in tal senso (per tutte, sentenze n. 45 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021).

Nella specie, non vi sono elementi che conducano ad affermare la prevalenza dei piani portuali su quelli paesaggistici, in deroga al principio sancito dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali.

12.– Con l'ultimo gruppo di questioni sono impugnate le disposizioni che dettano il regime applicativo della riforma.

12.1.– In primo luogo, è contestata dalla Regione autonoma la legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-octies, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, e esclude l'applicazione delle modifiche apportate all'art. 5 della legge n. 84 del 1994 ai DPSS approvati anteriormente alla sua entrata in vigore.

Secondo la ricorrente la norma disporrebbe a contrario l'immediata applicazione della novella ai PRP già vigenti. Pertanto, sin da subito i piani regolatori portuali già approvati avrebbero nuova valenza nei rapporti con i piani urbanistici generali con loro sottrazione al vincolo del rispetto degli atti di pianificazione urbanistica, in violazione, ancora una volta, non solo degli evocati parametri sul riparto di competenze delle funzioni legislative e amministrative nonché del principio della leale collaborazione, ma anche dei principi di ragionevolezza e legalità (sub specie del principio del tempus regit actum).

12.1.1.– Deve, anzitutto, precisarsi la portata della regola intertemporale di immediata applicabilità della novella ai piani regolatori portuali già approvati.

Essa, infatti, implica che le future modifiche (sostanziali e non sostanziali adottate rispettivamente con varianti o adeguamenti tecnico-funzionali) ai PRP vigenti saranno adottate con i nuovi procedimenti che, in applicazione del principio della prevalenza, consentono interventi nel perimetro portuale in deroga agli atti pianificatori generali, procedimenti ritenuti immuni da vizi di illegittimità costituzionale.

Per contro, la disposizione transitoria non modifica il contenuto dei piani già vigenti. Questi, infatti, risultano ormai approvati con i previgenti procedimenti fortemente partecipati da regioni e comuni (intesa con i comuni e approvazione regionale), secondo la regola del «non contrasto» con la pianificazione territoriale. Salvo loro future modifiche, i piani già vigenti non risultano, dunque, intaccati dalla novella.

12.1.2.– Tanto chiarito, anzitutto, la questione per violazione delle regole del riparto della potestà legislativa concorrente non è fondata.

Una disposizione sul regime temporale è per definizione in rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione con la norma della cui applicazione si occupa.

Il comma 1-octies dell'art. 4 del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, consente, dunque, l'immediata applicazione del principio fondamentale della prevalenza del piano settoriale nella materia «porti [...] civili» su quelli pianificatori generali.

12.1.3.– Non sono, infine, neppure ravvisabili le dedotte violazioni dei principi di ragionevolezza e legalità.

La norma intertemporale, nei termini precisati, non comporta deviazioni dal principio *tempus regit actum* e non è irragionevole nel semplificare le prossime scelte pianificatorie, anche in variazione ai piani già approvati, in ragione degli evidenziati scopi perseguiti (ordinata e celere pianificazione dei porti nazionali e internazionali, oltre che alle esigenze unitarie di realizzazione delle infrastrutturazioni previste nel PNRR).

12.2.– Entrambi i ricorsi denunciano, infine, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-novies, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che impone alle Regioni entro tre mesi di «adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni dell'articolo 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84» come modificato.

La disposizione lederebbe le già rivendicate competenze legislative e amministrative, il principio della leale collaborazione e l'art. 9 Cost.

Le Regioni censurano, dunque, la norma non per vizi propri, ma per mera illegittimità derivata da quelle fatta valere in relazione alle singole norme.

Anche queste questioni non sono fondate.

In relazione alle norme dichiarate costituzionalmente illegittime, infatti, la clausola di adeguamento non è operante e, pertanto, non è lesiva. Per ciò che concerne, invece, l'obbligo di adeguamento alle altre norme introdotte con il d.l. n. 121 del 2021, come convertito, la lesività di tale obbligo va esclusa dalla ritenuta compatibilità costituzionale delle disposizioni censurate.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali), introdotto, in sede di conversione, dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), non prevede che il documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) sia accompagnato da una relazione illustrativa che descriva i criteri seguiti nel prescelto assetto del sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1-bis, della legge n. 84 del 1994, prevede che il DPSS «è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge», a seguito di parere della regione territorialmente interessata da esprimere nel termine di quarantacinque giorni, anziché «è approvato, nei quarantacinque giorni successivi all'acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applicano le disposizioni di cui all'art. 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto compatibili»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1, lettera b), della legge n. 84 del 1994, limitatamente alle parole «che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui inserisce il comma 1-septies nell'art. 5 della legge n. 84 del 1994;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera c), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che sostituisce l'art. 5, comma 3, della legge n. 84 del 1994, letto in combinato disposto con il successivo comma 3-bis, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 11) e 12), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) – per come attuato dall'art. 9 del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti) –, nonché all'art. 118 della Costituzione, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettere a), b) ed e), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, promosse, in riferimento all'art. 77, secondo comma, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1-bis, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera b), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera b), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 2-ter, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1-sexies, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera e), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che sostituisce l'art. 5, comma 5, della legge n. 84 del 1994, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

12) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-novies, primo periodo, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 9, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

13) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1-septies, 1-octies, e 1-novies, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 72, primo comma, 77, secondo comma, 5 e 120, secondo comma, Cost., anche in relazione all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

14) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1-bis, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento agli artt. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), 5, comma 12, e 8 della legge cost. n. 1 del 1963 – come attuati dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera

aa), del d.lgs. n. 111 del 2004 –, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

15) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1, lettere b), c), e d), della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numero 12), della legge cost. n. 1 del 1963 e all'art. 117, terzo comma, Cost. nonché all'art. 118, primo e secondo comma, Cost. e all'art. 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

16) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1-quinquies, primo periodo, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 – per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 111 del 2004 –, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e al principio di leale collaborazione nonché al principio di ragionevolezza, agli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost. e all'art. 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

17) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera b), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 – per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 111 del 2004 –, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e al principio di leale collaborazione nonché al principio di ragionevolezza, agli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost. e all'art. 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

18) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera b), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 2-ter, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 – per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 111 del 2004 –, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e al principio di leale collaborazione nonché al principio di ragionevolezza, agli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost. e all'art. 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

19) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1-quater, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 – per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 111 del 2004 –, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e al principio di leale collaborazione nonché al principio di ragionevolezza, agli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost. e all'art. 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

20) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera e), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 5, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 – per come attuato dagli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 111 del 2004 –, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché ai principi di leale collaborazione e di ragionevolezza, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

21) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1-sexies, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 – per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 111 del 2004 –, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e al principio di leale collaborazione nonché al principio di ragionevolezza, agli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost. e all'art. 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

22) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera b), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, commi 2 e 2-ter, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., e all'art. 6, primo comma, numero 3), della legge cost. n. 1 del 1963, nonché ai principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

23) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-octies, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 – per come attuato dagli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 111 del 2004 –, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., e al principio di leale collaborazione nonché agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. sotto i profili di ragionevolezza e di legalità, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

24) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-novies, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, promosse, in riferimento a tutti gli evocati parametri, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 novembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 29 novembre 2022, n. 11 del 2023

Materia: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: artt. 23, 117, secondo comma, lettere e) ed s), e 119 della Costituzione

Rimettente: Consiglio di Stato

Oggetto: art. 16, comma 1, ultimo periodo, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2011, n. 23 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente)

Esito: dichiarazione di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, ultimo periodo, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2011, n. 23

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Consiglio di Stato, sez. IV, ha sollevato, in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lett. e), ed s), e 119 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'ultimo periodo dell'art. 16, comma 1, l.r. Emilia Romagna 23/2011, nella parte in cui, nell'ambito della determinazione della tariffa regionale di accesso agli impianti di smaltimento di rifiuti urbani nella titolarità di soggetti privati, comprende la dizione «e considerando anche gli introiti». Tale comma prevede: «*in presenza di un soggetto privato proprietario dell'impiantistica relativa alla gestione delle operazioni di smaltimento dei rifiuti urbani di cui all'articolo 183, comma 1, lettera z), del decreto legislativo n. 152 del 2006, compresi gli impianti di trattamento di rifiuti urbani classificati RI ai sensi dell'Allegato C, Parte IV, del decreto legislativo n. 152 del 2006, l'affidamento della gestione del servizio dei rifiuti urbani non ricomprende detta impiantistica che resta inclusa nella regolazione pubblica del servizio. A tal fine l'Agenzia individua dette specificità, regola i flussi verso tali impianti, stipula il relativo contratto di servizio e, sulla base dei criteri regionali, definisce il costo dello smaltimento da imputare a tariffa tenendo conto dei costi effettivi e considerando anche gli introiti*».

Sotto un primo profilo, il giudice rimettente¹ dubita dell'ultimo periodo dell'art. 16, comma 1, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., per contrasto con la competenza esclusiva statale in materia di ambiente.

In secondo luogo, «*sotto un diverso profilo*», in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost., censura la medesima norma in quanto la riduzione dell'importo della tariffa «*potrebbe integrare un tributo o, comunque, una surrettizia "prestazione patrimoniale imposta" [...]*».

Ciò in quanto la «*ampiezza e la atecnicità*» della dizione «introiti» di cui all'ultimo periodo dell'art. 16, comma 1, imporrebbe di ritenervi ricompresi anche gli «*incentivi per l'energia prodotta da fonte rinnovabile i quali, del resto, nella contabilità dell'impresa configurano materialmente un incremento economico, ovvero in altra prospettiva, una posta reddituale positiva, ossia appunto un "introito"*». Tuttavia, poiché, secondo il giudice a quo, tali incentivi sarebbero stati erogati per

¹ Entrambe le questioni sono sorte nel corso del giudizio di appello avverso le sentenze del TAR Emilia-Romagna, sezione seconda, 16 giugno 2020, n. 408 e n. 413, che avevano rigettato i ricorsi di Herambiente spa, società proprietaria degli impianti di smaltimento, per l'annullamento delle delibere della Giunta della Regione Emilia-Romagna, n. 380 del 2014 e n. 467 del 2015, di attuazione dell'art. 16 della legge regionale n. 23 del 2011, con cui erano stati fissati i «criteri regionali» per l'individuazione e la quantificazione dei costi sostenuti dai soggetti privati proprietari degli impianti di smaltimento dei rifiuti urbani che dovevano essere imputati alla tariffa gravante sugli utenti finali.

rendere economicamente sostenibili forme di produzione di energia «*ambientalmente compatibile*», derivante, nella specie, dallo smaltimento dei rifiuti, la relativa disciplina perseguirebbe direttamente e sotto un duplice aspetto (gestione del ciclo dei rifiuti e produzione di energia da fonti rinnovabili) finalità di «*tutela dell'ambiente*». La norma regionale, deviando gli effetti economici dell'incentivo, si porrebbe pertanto in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

La Corte ritiene non fondata nel merito, la questione relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. Secondo la Corte, tale questione attiene alla determinazione della tariffa regionale, la cosiddetta “tariffa al cancello”, che, nella fase finale del ciclo integrato dei rifiuti – la cui regolazione è affidata all'Agenzia territoriale dell'Emilia Romagna per il servizio idrico e i rifiuti (ATERSIR) – deve essere versata a titolo di corrispettivo ai proprietari degli impianti di smaltimento dai soggetti che vi conferiscono i rifiuti urbani.

La base normativa della tariffa in oggetto si rinviene, innanzitutto, nei commi da 2 a 5 dell'art. 49 del d.lgs. 22/1997 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), c.d. “decreto Ronchi”, che, dando attuazione al principio europeo “chi inquina paga”, hanno previsto la copertura integrale dei costi relativi al ciclo integrato dei rifiuti. Tale previsione ha poi trovato conferma nell'art. 25, comma 4, del d.l. 1/2012 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella l. 27/2012, in base al quale: «[...] *all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito*». In particolare, il comma 5 dell'art. 49 del d.lgs. 22/1997 ha introdotto il cosiddetto “metodo normalizzato” «per definire le componenti dei costi e determinare la tariffa di riferimento», la cui elaborazione è stata in concreto effettuata dal d.P.R. n. 158 del 1999, tutt'ora vigente, in attesa di nuova regolamentazione, per effetto degli artt. 238, comma 11, e 265 (quest'ultima, quale disposizione transitoria) del d.lgs. 152/2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). L'art. 2 del d.P.R. 158/1999 ha poi stabilito che la «*tariffa di riferimento*» rappresenta «*l'insieme dei criteri e delle condizioni che devono essere rispettati per la determinazione della tariffa*» e ha precisato che questa «*a regime deve coprire tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani e deve rispettare la equivalenza di cui al punto 1 dell'allegato 1*». Sulla scorta di tale «equivalenza» il totale delle entrate tariffarie deve coprire i costi di gestione del ciclo dei servizi, quelli comuni e anche quelli d'uso del capitale (interessi passivi, ammortamenti e accantonamenti), nel senso che tutti i costi relativi al ciclo dei rifiuti devono trovare integrale copertura. La tariffa si compone, quindi, di una parte fissa, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, e da una parte variabile, rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione.

Nell'ordinanza di rimessione il Consiglio di Stato ha affermato, da un lato, che le due delibere regionali impugnate, 380/2014 e 467/2015, hanno fatto corretta applicazione dei «principi generali» di cui al d.P.R. 158/1999, ma che, dall'altro, la specificazione effettuata dall'art. 16, comma 1, ultimo periodo, l.r. Emilia-Romagna 23/2011, consentendo di scomputare, per il calcolo della tariffa, i finanziamenti pubblici a fondo perduto e gli ammortamenti dei costi relativi al capitale fornito dal pubblico, determinerebbe una violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. Ciò in quanto, modificando il «fruitore sostanziale» dell'incentivo, la norma regionale si frapporrebbe fra il «destinatario formale dell'incentivo» e l'incentivo medesimo, deviando i suoi effetti economici in favore della «collettività utenti del servizio», con conseguente «riduzione della tariffa», di fatto rendendo meno sostenibili le forme di produzione di energia compatibili con l'ambiente. Il giudice a quo non contesta quindi la possibilità per la Regione di dettagliare, nell'ambito della propria competenza concorrente in materia di «produzione di energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., il metodo normalizzato stabilito dal d.P.R. 158/1999, , quanto piuttosto che la norma regionale, consentendo di includere tra i ricavi anche i finanziamenti pubblici a fondo

perduto e gli ammortamenti dei costi relativi al capitale fornito dal pubblico, determinerebbe una specificazione non consentita dei «criteri generali» del metodo normalizzato. Con la conseguenza di creare un'indebita interferenza a danno della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente sulla ratio che giustifica gli incentivi statali. Tale ratio, infatti, dovrebbe leggersi come diretta a beneficiare unicamente il titolare dell'impianto di termovalorizzazione, il quale, chiamato a sostenerne gli ingenti costi di realizzazione, solo in forza della percezione dell'incentivo avrebbe potuto ritenere «economicamente sostenibili forme di produzione di energia ambientalmente compatibile».

Tale assunto non è condiviso dalla Corte, per la quale la realizzazione di un termovalorizzatore dipende da scelte indubbiamente più complesse di quelle rappresentate dal giudice rimettente. All'interno di un determinato contesto territoriale, infatti, il raggiungimento dell'obiettivo di produrre energia dai rifiuti urbani non riciclabili non dipende solo dalla decisione di investimento di un determinato imprenditore, ma anche da determinazioni delle autorità pubbliche. Né può essere trascurato il rilievo di un coinvolgimento della popolazione interessata, per cui tanto più l'incentivo statale si rifletterà anche sulla comunità territoriale di riferimento, tanto maggiore sarà quindi la possibilità che possa effettivamente raggiungere il proprio obiettivo, ovvero quello di indurre soluzioni ambientalmente virtuose.

L'esistenza di questo riflesso sulla popolazione interessata è difatti considerata dalla normativa statale, dal momento che l'art. 1, comma 654, della l. 147/2013 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)» stabilisce, in materia di TARI (tassa sui rifiuti), che «[i]n ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all'articolo 15 del d.lgs. 36/2003, ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente».

In questo contesto normativo, la riduzione, a valle, della “tariffa al cancello”, per effetto del censurato art. 16, comma 1, corrisposta dai comuni che utilizzano il termovalorizzatore per lo smaltimento dei rifiuti urbani, determina quindi un minor peso dei costi da questi sostenuti e di conseguenza, permette una riduzione, a monte, della TARI richiesta ai propri cittadini. Nella specie si tratta dunque di una esternalità positiva che può concorrere in modo significativo a spingere la popolazione interessata ad accettare la decisione di realizzare il termovalorizzatore. Lo stesso, peraltro, può dirsi, su un altro piano, anche con riferimento a quegli impianti destinati, nella fase finale del ciclo dei rifiuti urbani, al riciclo anziché alla produzione di energia attraverso la termovalorizzazione. Il successo dell'economia circolare, basata sul recupero e il riutilizzo, presuppone, infatti, l'attiva cooperazione della popolazione interessata attraverso la raccolta differenziata. Non può quindi considerarsi estranea alla ratio di queste specifiche forme statali di incentivi quella di potersi riferire, in una logica di comune vantaggio, a una pluralità di potenziali destinatari.

Con riferimento al beneficio per l'imprenditore, la Corte sottolinea al riguardo che la norma regionale censurata, dopo aver chiarito che dall'affidamento della gestione del servizio dei rifiuti urbani resta esclusa l'impiantistica di cui sia proprietario un soggetto privato, precisa che «detta impiantistica [...] resta inclusa nella regolazione pubblica del servizio». Tale regolazione pubblica, che, riflettendo le esigenze della comunità, si traduce nel criterio della mera copertura dei costi effettivi, non attiene però al libero mercato dei rifiuti speciali, dei cui proventi beneficia interamente, ed esclusivamente, l'imprenditore che, grazie agli incentivi pubblici, ha realizzato il termovalorizzatore. Le delibere regionali sono, del resto, riferite a imprese che, come normalmente avviene, utilizzano gli impianti di smaltimento non solo per i rifiuti urbani (per i quali la tariffa è sottoposta, come detto, a regolamentazione pubblica), ma anche per i rifiuti speciali, per i quali il prezzo è appunto stabilito in regime di libero mercato.

Va peraltro considerato, a ulteriore conferma della razionalità della logica del beneficio diffuso, che, in assenza della regolazione pubblica, sfruttando le economie di scala di impianti

realizzati grazie anche a finanziamenti pubblici a fondo perduto, si verificherebbe, come sottolineato dalla difesa regionale, un abnorme «vantaggio per il privato proprietario, che con la stessa “macchina” finanziata pro quota dal pubblico opera sul mercato libero dei rifiuti speciali, in relazione ai quali tratterà, insieme ad ogni altra entrata, anche l'intero vantaggio connesso agli incentivi collegati all'impianto di smaltimento». Tali considerazioni valgono anche con riferimento agli ammortamenti, che la norma regionale consente di inserire nell'ampio genus degli «introiti»; altrimenti l'imprenditore, dopo essere stato beneficiario di un finanziamento pubblico a fondo perduto per la realizzazione degli impianti di smaltimento, potrebbe poi scomputare dalla tariffa quote annuali di ammortamento di costi, in realtà, non sostenuti direttamente, in quanto coperti dalla provvista pubblica. Così ricostruiti gli effetti della norma regionale, si deve escludere che l'ultimo periodo dell'art 16, comma 1, della l.r. Emilia-Romagna 23/2011 abbia determinato una deviazione degli incentivi lesiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

La seconda questione, relativa alla dedotta violazione degli artt. 23, 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma, Cost. è anch'essa non fondata, in quanto la norma regionale censurata, limitandosi a stabilire «e considerando anche gli introiti», inerisce esclusivamente al metodo di calcolo matematico della “tariffa al cancello” e si pone su un piano che, di per sé, è concettualmente estraneo a quello di un prelievo coattivo configurabile come un'imposizione tributaria o una prestazione patrimoniale imposta.

Non vengono, quindi, in questione né l'ambito entro cui si può muovere l'autonomia impositiva regionale, cui, peraltro, a differenza da quanto ritenuto dal giudice a quo, non è preclusa, in determinati casi, la possibilità di stabilire, «nel rispetto dei principi di coordinamento», tributi propri in materia ambientale (sent. n. 82 del 2021), né il rispetto dei criteri inerenti alla base legale della riserva relativa di cui all'art. 23 Cost.

SENTENZA N. 11
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, ultimo periodo, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2011, n. 23 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quarta, nel procedimento vertente tra Herambiente spa e la Regione Emilia-Romagna e altro, con ordinanza del 6 luglio 2021, iscritta al n. 138 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di Herambiente spa e della Regione Emilia-Romagna;
udito nell'udienza pubblica del 29 novembre 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;
uditi gli avvocati Aristide Police per Herambiente spa, Giandomenico Falcon e Gaetano Puliatti per la Regione Emilia-Romagna;
deliberato nella camera di consiglio del 29 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 6 luglio 2021 (r.o. n. 138 del 2021), il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettere e), ed s), e 119 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'ultimo periodo dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2011, nella parte in cui, nell'ambito della determinazione della tariffa regionale di accesso agli impianti di smaltimento di rifiuti urbani nella titolarità di soggetti privati, comprende la dizione «e considerando anche gli introiti».

1.1.– Il suddetto art. 16, comma 1, nel suo insieme prevede: «[i]n presenza di un soggetto privato proprietario dell'impiantistica relativa alla gestione delle operazioni di smaltimento dei rifiuti urbani di cui all'articolo 183, comma 1, lettera z), del decreto legislativo n. 152 del 2006, compresi gli impianti di trattamento di rifiuti urbani classificati R1 ai sensi dell'Allegato C, Parte IV, del decreto legislativo n. 152 del 2006, l'affidamento della gestione del servizio dei rifiuti urbani non ricomprende detta impiantistica che resta inclusa nella regolazione pubblica del servizio. A tal fine l'Agenzia individua dette specificità, regola i flussi verso tali impianti, stipula il relativo contratto di servizio e, sulla base dei criteri regionali, definisce il costo dello smaltimento da imputare a tariffa tenendo conto dei costi effettivi e considerando anche gli introiti».

1.2.– Sotto un primo profilo, il giudice rimettente dubita dell'ultimo periodo dell'art. 16, comma 1, della suddetta legge regionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per «possibile contrasto» con la competenza esclusiva statale in materia di ambiente.

In secondo luogo, «[s]otto un diverso profilo», in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost., censura la medesima norma in quanto la riduzione dell'importo della tariffa «potrebbe integrare un tributo o, comunque, una surrettizia “prestazione patrimoniale imposta” [...]».

1.3.– Il giudice rimettente riferisce che le questioni sono sorte nel corso del giudizio di appello avverso le sentenze del TAR Emilia-Romagna, sezione seconda, 16 giugno 2020, n. 408 e n. 413, che avevano rigettato i ricorsi di Herambiente spa, società proprietaria degli impianti di smaltimento, per l'annullamento delle delibere della Giunta della Regione Emilia-Romagna, n. 380 del 2014 e n. 467 del 2015, di attuazione dell'art. 16 della legge regionale n. 23 del 2011, con cui erano stati fissati i «criteri regionali» per l'individuazione e la quantificazione dei costi sostenuti dai soggetti privati proprietari degli impianti di smaltimento dei rifiuti urbani che dovevano essere imputati alla tariffa gravante sugli utenti finali.

1.4.– Il Consiglio di Stato, riuniti gli appelli, ha reputato non fondati i primi tre motivi di impugnazione, sospendendo il giudizio per il quarto motivo.

1.5.– In particolare, con riferimento al primo motivo, il giudice a quo ha ritenuto insussistente la violazione del «metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani», di cui al d.P.R. n. 158 del 1999, il cui art. 3 si limita a prevedere che la tariffa di riferimento a regime deve coprire tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani, ma «non esclude expressis verbis che anche i ricavi, lato sensu intesi, conseguiti dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei RSU in relazione a tale specifica attività possano essere computati al fine di quantificare la tariffa gravante sull'utenza finale».

Le delibere impugnate avrebbero quindi effettuato «un'individuazione dei costi reali sostenuti dall'operatore», scomputando, dai costi materiali «e, per così dire, “grezzi”», i «benefici incentivanti» percepiti dall'operatore gravanti sulle casse pubbliche.

Le due delibere, in sostanza, si sarebbero mosse «entro un'analisi ab interno della struttura del costo dell'attività di smaltimento», in tal modo «non decampando dai principi generali enucleati dal d.P.R. n. 158 del 1999».

1.6.– Il rimettente, inoltre, rigettati il secondo ed il terzo motivo, ha invece sospeso la decisione in ordine al quarto motivo, ritendo rilevanti e non manifestamente infondate le suddette questioni di legittimità costituzionale.

Ciò in quanto la «ampiezza e la atecnicità» della dizione «introiti» utilizzata nell'ultimo periodo dell'art. 16, comma 1, «evidentemente voluta» dal legislatore regionale, imporrebbe di ritenervi ricompresi anche gli «incentivi per l'energia prodotta da fonte rinnovabile i quali, del resto, nella contabilità dell'impresa configurano materialmente un incremento economico, ovvero in altra prospettiva, una posta reddituale positiva, ossia appunto un “introito”».

Tuttavia, poiché – ad avviso del giudice a quo – tali incentivi sarebbero stati erogati per rendere economicamente sostenibili forme di produzione di energia «ambientalmente compatibile», derivante, nella specie, dallo smaltimento dei rifiuti, la relativa disciplina perseguirebbe direttamente e sotto un duplice aspetto (gestione del ciclo dei rifiuti e produzione di energia da fonti rinnovabili) finalità di «tutela dell'ambiente».

La norma regionale, deviando gli effetti economici dell'incentivo, si porrebbe pertanto in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il rimettente lamenta poi, «sotto un diverso profilo», che la sottrazione, dai costi, della quota degli incentivi percepiti in relazione all'operazione di smaltimento «potrebbe integrare un tributo» o comunque «una surrettizia “prestazione patrimoniale imposta”».

Ciò in violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost., perché il tributo risulterebbe istituito in una materia «in cui non è stata attribuita potestà tributaria alla Regione», o comunque dell'art. 23 Cost., difettando i «criteri oggettivi tali da integrare la riserva di legge relativa».

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, eccependo l'inammissibilità delle questioni, in quanto sollevate «alla stregua di una duplice ed irrisolta prospettiva interpretativa».

Infatti, il giudice amministrativo, dopo avere deciso e respinto in modo definitivo la censura di violazione del metodo tariffario stabilito dallo Stato (in quanto le delibere regionali non si sarebbero discostate «dai principi generali» enucleati dal d.p.r. n. 158 del 1999), avrebbe poi sollevato la

questione di legittimità costituzionale sull'invasione della competenza legislativa statale in materia di ambiente, in considerazione della circostanza che tra gli introiti rientravano anche gli incentivi per le energie da fonti rinnovabili.

In modo contraddittorio, inoltre, avrebbe sollevato un'ulteriore questione di legittimità costituzionale affermando che tale modalità di computo dei costi «potrebbe integrare un tributo o, comunque, una surrettizia prestazione patrimoniale imposta».

Secondo la difesa regionale, in sintesi, le questioni sarebbero proposte sulla base di un presupposto interpretativo «antitetico e non complementare», senza che il giudice rimettente abbia sciolto l'antinomia e indicato quale ricostruzione ermeneutica ritenga corretta.

3.– L'eccezione non è fondata.

3.1.– Le questioni sono formulate in modo solo apparentemente ancipite, perché in realtà il giudice a quo chiarisce sufficientemente la propria opzione interpretativa in relazione all'effetto della norma censurata, ponendo poi a questa Corte, sotto distinti profili, complementari e non antitetici (sentenza n. 95 del 2020), concorrenti questioni di legittimità costituzionale.

4.– Nel merito, la questione relativa alla asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non è fondata.

Tale questione attiene alla determinazione della tariffa regionale, la cosiddetta “tariffa al cancello”, che, nella fase finale del ciclo integrato dei rifiuti – la cui regolazione è, nello specifico, affidata all'Agenzia territoriale dell'Emilia Romagna per il servizio idrico e i rifiuti (ATERSIR), che opera nell'unico Ambito territoriale ottimale individuato nella Regione – deve essere versata a titolo di corrispettivo ai proprietari degli impianti di smaltimento dai soggetti che vi conferiscono i rifiuti urbani.

4.1.– La base normativa della tariffa in oggetto si rinviene, innanzitutto, nei commi da 2 a 5 dell'art. 49 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), cosiddetto “decreto Ronchi”, che, dando attuazione al principio europeo “chi inquina paga”, hanno previsto la copertura integrale dei costi relativi al ciclo integrato dei rifiuti.

Tale previsione ha poi trovato conferma nell'art. 25, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n. 27, in base al quale: «[...] all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito».

Per quanto qui interessa va sottolineato che il comma 5 dell'art. 49 del d.lgs. n. 22 del 1997 ha introdotto il cosiddetto “metodo normalizzato” «per definire le componenti dei costi e determinare la tariffa di riferimento», la cui elaborazione è stata in concreto effettuata dal d.P.R. n. 158 del 1999, tutt'ora vigente, in attesa di nuova regolamentazione, per effetto degli artt. 238, comma 11, e 265 (quest'ultima, quale disposizione transitoria) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

In particolare, l'art. 2 del d.P.R. n. 158 del 1999 ha stabilito che la «tariffa di riferimento» rappresenta «l'insieme dei criteri e delle condizioni che devono essere rispettati per la determinazione della tariffa» e ha precisato che questa «a regime deve coprire tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani e deve rispettare la equivalenza di cui al punto 1 dell'allegato 1».

Sulla scorta di tale «equivalenza» il totale delle entrate tariffarie deve coprire i costi di gestione del ciclo dei servizi, quelli comuni e anche quelli d'uso del capitale (interessi passivi, ammortamenti e accantonamenti), nel senso che tutti i costi relativi al ciclo dei rifiuti devono trovare integrale copertura.

La tariffa si compone, quindi, di una parte fissa, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, e da una parte variabile, rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione.

4.2.– Nell’ordinanza di rimessione il Consiglio di Stato ha affermato, da un lato, che le due delibere regionali impugnate, n. 380 del 2014 e n. 467 del 2015, hanno fatto corretta applicazione dei «principi generali» di cui al d.P.R. n. 158 del 1999, ma che, dall’altro, la specificazione effettuata dall’art. 16, comma 1, ultimo periodo, della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2011, consentendo di scomputare, per il calcolo della tariffa, i finanziamenti pubblici a fondo perduto e gli ammortamenti dei costi relativi al capitale fornito dal pubblico, determinerebbe una violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente.

Ciò in quanto, modificando il «fruitore sostanziale» dell’incentivo, la norma regionale si frapporrebbe fra il «destinatario formale dell’incentivo» e l’incentivo medesimo, deviando quest’ultimo e i suoi effetti economici in favore di altro soggetto, ossia verso la «collettività utente del servizio», con conseguente «riduzione della tariffa», di fatto rendendo meno sostenibili le forme di produzione di energia compatibili con l’ambiente.

4.3.– Il giudice a quo non contesta quindi la possibilità per la Regione di dettagliare, nell’ambito della propria competenza concorrente in materia di «produzione di energia» di cui all’art. 117, terzo comma, Cost., il metodo normalizzato stabilito dal d.P.R. n. 158 del 1999, che del resto all’art. 2 identifica «criteri» per il calcolo della tariffa e «non esclude expressis verbis che anche i ricavi, lato sensu intesi, conseguiti dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei RSU in relazione a tale specifica attività possano essere computati al fine di quantificare la tariffa gravante sull’utenza finale».

Contesta piuttosto che la norma regionale, consentendo di includere tra i ricavi anche i finanziamenti pubblici a fondo perduto e gli ammortamenti dei costi relativi al capitale fornito dal pubblico, determinerebbe una specificazione non consentita dei «criteri generali» del metodo normalizzato, realizzando un’indebita interferenza – a danno della competenza statale in materia di tutela dell’ambiente – sulla ratio che giustifica gli incentivi statali.

Tale ratio, infatti, dovrebbe leggersi come diretta a beneficiare unicamente il titolare dell’impianto di termovalorizzazione, il quale, chiamato a sostenerne gli ingenti costi di realizzazione, solo in forza della percezione dell’incentivo avrebbe potuto ritenere «economicamente sostenibili forme di produzione di energia ambientalmente compatibile».

4.4.– Tale assunto non può essere condiviso.

4.4.1.– La realizzazione di un termovalorizzatore dipende da scelte indubbiamente più complesse di quelle rappresentate dal giudice rimettente.

All’interno di un determinato contesto territoriale, infatti, il raggiungimento dell’auspicabile obiettivo di produrre energia dai rifiuti urbani non riciclabili non dipende solo dalla decisione di investimento di un determinato imprenditore, ma anche, secondo le normative vigenti, da determinazioni delle autorità pubbliche, quanto, ad esempio, alla pianificazione, alle autorizzazioni ambientali, alla programmazione. Né può essere trascurato il rilievo di un coinvolgimento della popolazione interessata.

Tanto più l’incentivo statale si rifletterà anche sulla comunità territoriale di riferimento, tanto maggiore sarà quindi la possibilità che possa effettivamente raggiungere il proprio obiettivo, ovvero quello di indurre soluzioni ambientalmente virtuose.

4.4.2.– L’esistenza di questo riflesso sulla popolazione interessata è, perlomeno in prospettiva, considerata dalla normativa statale, dal momento che l’art. 1, comma 654, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)» stabilisce, in materia di TARI (tassa sui rifiuti), che «[i]n ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all’articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l’avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente».

In questo contesto normativo, la riduzione, a valle, della “tariffa al cancello”, per effetto del censurato art. 16, comma 1, corrisposta dai comuni che utilizzano il termovalorizzatore per lo smaltimento dei rifiuti urbani, determina quindi un minor peso dei costi da questi sostenuti e di

conseguenza, per un principio di “vasi comunicanti”, permette una riduzione, a monte, della TARI richiesta ai propri cittadini.

Si tratta di una esternalità positiva che può concorrere in modo significativo a spingere la popolazione interessata ad accettare la decisione di realizzare il termovalorizzatore.

Lo stesso, peraltro, può dirsi, su un altro piano, anche con riferimento a quegli impianti destinati, nella fase finale del ciclo dei rifiuti urbani, al riciclo anziché alla produzione di energia attraverso la termovalorizzazione. Il successo dell'economia circolare, basata sul recupero e il riutilizzo, presuppone, infatti, l'attiva cooperazione della popolazione interessata attraverso la raccolta differenziata.

4.4.3.– Non può quindi considerarsi estranea alla ratio di queste specifiche forme statali di incentivi – che è indubbiamente diversa, ad esempio, da quella dei cosiddetti “Conti Energia”, tuttavia, non avulsi anch'essi da esigenze di «equo bilanciamento degli opposti interessi in gioco» (sentenza n. 16 del 2017) – quella di potersi riferire, in una logica di comune vantaggio, a una pluralità di potenziali destinatari.

Con riferimento al perdurante beneficio per l'imprenditore va, al riguardo, ricordato che la norma regionale censurata, dopo aver chiarito che dall'affidamento della gestione del servizio dei rifiuti urbani resta esclusa l'impiantistica di cui sia proprietario un soggetto privato, precisa che «detta impiantistica [...] resta inclusa nella regolazione pubblica del servizio».

Tale regolazione pubblica, che, riflettendo le esigenze della comunità, si traduce nel criterio della mera copertura dei costi effettivi, non attiene però al libero mercato dei rifiuti speciali, dei cui proventi beneficia interamente, ed esclusivamente, l'imprenditore che, grazie agli incentivi pubblici, ha realizzato il termovalorizzatore.

Le delibere regionali qui in considerazione sono, del resto, riferite a imprese che, come normalmente avviene, utilizzano gli impianti di smaltimento non solo per i rifiuti urbani (per i quali la tariffa è sottoposta, come detto, a regolamentazione pubblica), ma anche per i rifiuti speciali, per i quali il prezzo è appunto stabilito in regime di libero mercato.

4.4.4.– Va peraltro considerato, a ulteriore conferma della razionalità della logica del beneficio diffuso, che, in assenza della suddetta regolazione pubblica, sfruttando le economie di scala di impianti realizzati grazie anche a finanziamenti pubblici a fondo perduto, si verificherebbe, come sottolineato dalla difesa regionale, un abnorme «vantaggio per il privato proprietario, che con la stessa “macchina” finanziata pro quota dal pubblico opera sul mercato libero dei rifiuti speciali, in relazione ai quali tratterrà, insieme ad ogni altra entrata, anche l'intero vantaggio connesso agli incentivi collegati all'impianto di smaltimento».

4.5.– Le considerazioni appena esposte valgono anche con riferimento agli ammortamenti, che la norma regionale consente di inserire nell'ampio genus degli «introiti»; altrimenti l'imprenditore, dopo essere stato beneficiario di un finanziamento pubblico a fondo perduto per la realizzazione degli impianti di smaltimento, potrebbe poi scomputare dalla tariffa quote annuali di ammortamento di costi, in realtà, non sostenuti direttamente, in quanto coperti dalla provvista pubblica.

4.6.– Una volta ricostruiti in questi termini gli effetti della norma regionale, si deve escludere che l'ultimo periodo dell'art 16, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2011 abbia determinato, come sostenuto dal giudice a quo, una deviazione degli incentivi lesiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

4.7.– A conforto delle esposte conclusioni, non è indifferente ricordare che l'ARERA, istituita con l'art. 1, comma 527, 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), chiamata a fornire chiarimenti in ordine alla adozione della sua prima delibera (n. 443/2019/R/rif), con cui ha definito i criteri per l'individuazione del valore della tariffa relativa al ciclo integrato dei rifiuti per il periodo 2018-2021, con la determinazione n. 02/DRIF/2020, ha precisato che all'interno della tariffa regionale «i ricavi da incentivi all'energia prodotta da fonti rinnovabili sono valorizzati in continuità con quanto disposto dagli Enti territorialmente competenti precedentemente all'entrata in vigore del MTR [Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti]».

Più specificamente, poi, nella delibera 363/2021/R/rif, relativa al periodo 2022-2025, proprio in riferimento alla tariffa “al cancello”, ottenuta con il nuovo metodo MTR-2, ARERA ha ritenuto «opportuno confermare il mantenimento dei fattori di sharing (intesi come fattori di ripartizione dei benefici tra gestori e utenti) – già introdotti nel primo periodo regolatorio –».

La descritta logica della ripartizione dei benefici risponde, del resto, alla consapevolezza della complessità della tutela dell’ambiente, che peraltro oggi trova una specifica valorizzazione, «anche nell’interesse delle future generazioni», nel novellato art. 9, terzo comma, Cost.

5.– La seconda questione, relativa alla dedotta violazione degli artt. 23, 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost. è anch’essa non fondata, in quanto la norma regionale censurata, limitandosi a stabilire «e considerando anche gli introiti», inerisce esclusivamente al metodo di calcolo matematico della “tariffa al cancello” e si pone su un piano che, di per sé, è concettualmente estraneo a quello di un prelievo coattivo configurabile come un’imposizione tributaria o una prestazione patrimoniale imposta.

Non vengono, quindi, in questione né l’ambito entro cui si può muovere l’autonomia impositiva regionale, cui, peraltro, a differenza da quanto ritenuto dal giudice a quo, non è preclusa, in determinati casi, la possibilità di stabilire, «nel rispetto dei principi di coordinamento», tributi propri in materia ambientale (sentenza n. 82 del 2021), né il rispetto dei criteri inerenti alla base legale della riserva relativa di cui all’art. 23 Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 16, comma 1, ultimo periodo, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2011, n. 23 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell’ambiente), sollevate, in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettere s) ed e), e 119, secondo comma, Cost., dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 novembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 febbraio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 20 dicembre 2022, n. 17 del 2023

Materia: Governo del territorio

Parametri invocati: art. 9 Cost., art. 117, primo comma, Cost., art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 38, recante “*Modifiche alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell’attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e alla legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate)*”

Esito:

- illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 38, recante “*Modifiche alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell’attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e alla legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate)*”;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della l.r. Puglia 38/2021, promosse, in riferimento agli articoli 9 e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, ratificata con la legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000), all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3 della l.r. Puglia 38/2021, promosse, in riferimento agli articoli 3, 9, 97 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, sono state promosse questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2 e 3 della legge della regione Puglia n. 38 del 2021, i primi due che prorogano i termini di efficacia indicati negli articoli 5, comma 1 e 7, comma 1, della legge regione Puglia n. 14 del 2009, recante il “*Piano casa*”, adottato in attuazione dell’intesa tra Stato, regioni ed enti locali sottoscritta il 1° aprile 2009. Il terzo che modifica gli articoli 1, comma 3, lettera a) e 4, comma 1, della legge reg. Puglia n. 33 del 2007, i quali dettano, rispettivamente, limiti e norme per il recupero dei sottotetti e per il riutilizzo di porticati e di locali seminterrati, con l’obiettivo (indicato al suo art. 1, comma 1) di “*contenere il consumo di nuovo territorio e di favorire la messa in opera di interventi tecnologici per il contenimento dei consumi energetici*”. Si tratta dell’ottava proroga del termine originario, fissato nella disposizione che consentiva di realizzare gli interventi straordinari solo su immobili esistenti al 3 agosto 2009, data di entrata in vigore della l.r. Puglia 14/2009. L’art. 2 proroga invece dal “*31 dicembre 2021*” al “*31 dicembre 2022*” il termine, previsto al comma 1 dell’art. 7 della stessa legge regionale, per presentare la SCIA o l’istanza per il rilascio del permesso di costruire in relazione a tutti i citati interventi edilizi straordinari. Si tratta della decima proroga del termine originario, fissato nella disposizione che consentiva di presentare la SCIA o

l'istanza di rilascio del permesso di costruire entro il 3 agosto 2011, cioè entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della l.r. Puglia 14/2009. Il ricorrente lamenta, in primo luogo, che le continue proroghe delle misure e la loro estensione anche a edifici di recentissima costruzione ne avrebbero snaturato il carattere straordinario ed eccezionale affermato dallo stesso art. 1 della l.r. Puglia 14/2009, rendendo stabile, in combinato disposto, con l'art. 3 della l.r. Puglia 39/2021, la possibilità di realizzare interventi di trasformazione edilizia in deroga al piano paesaggistico territoriale della Regione (PPTR), approvato nel 2015 previa intesa con lo Stato. Gli articoli 1 e 2 impugnati violerebbero così innanzitutto l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di *"tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"*, ponendosi in contrasto con i principi di prevalenza del piano paesaggistico e di co-pianificazione di cui agli articoli 135, 143 e 145 codice dei beni culturali. Il carattere unilaterale dell'intervento comporterebbe anche la lesione del principio di leale collaborazione. A tali censure si affianca quella di lesione del valore costituzionale del paesaggio, e dunque dell'art. 9 Cost., in quanto le norme impuginate abbasserebbero i relativi livelli di tutela, e dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio. Sarebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le disposizioni impuginate si porrebbero in contrasto con il principio fondamentale della materia *"governo del territorio"* in base al quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, derogabile ex lege solo per un tempo limitato, *"pena la destrutturazione dell'ordinato assetto del territorio"*. Dopo la proposizione del ricorso è entrata in vigore la l.r. Puglia 20/2022, il cui art. 9, sotto la rubrica *"Disposizione transitoria"*, prevede che le pratiche edilizie inoltrate e protocollate ai sensi della legge regionale 14/2009 presso gli sportelli unici per l'edilizia dei comuni pugliesi, prima della data del 29 luglio 2022, sono istruite e concluse secondo le prescrizioni della medesima legge regionale. La disposizione è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri. Va dunque esaminata, sempre in via preliminare, la possibilità che, alla luce dello *"ius superveniens"*, sia cessata la materia del contendere, almeno in riferimento alla proroga fino al 31 dicembre 2022 disposta dall'art. 2 della l.r. Puglia 38/2021 per la presentazione della SCIA o dell'istanza di rilascio del permesso di costruire. Tale esito deve tuttavia essere escluso. Per costante orientamento della Corte, la modifica normativa, intervenuta nel corso del giudizio, della disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale promossa in via principale determina la cessazione della materia del contendere quando si verificano, nel contempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione impugnata non abbia avuto medio tempore applicazione (la Corte ricorda, ex plurimis, le sentenze n. 240, 187, 24, 23 del 2022 e la n. 7 del 2021). Nel caso in esame, a prescindere dalla verifica se la modifica legislativa sia satisfattiva, difetta comunque il requisito della mancata applicazione medio tempore della norma impugnata. L'operatività della proroga, anche se solo fino al 28 luglio 2022, costituisce anzi il presupposto della norma transitoria sopravvenuta. Mancano dunque le condizioni per dichiarare la cessazione della materia del contendere. Con riferimento alla lamentata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente ravvisa nelle disposizioni regionali impuginate un contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale nella materia *"governo del territorio"*, in base al quale interventi di trasformazione del territorio in deroga agli strumenti urbanistici potrebbero essere autorizzati solo caso per caso, con il procedimento di cui all'art. 14 t.u. edilizia (permesso di costruire in deroga), sulla base di una ponderazione di interessi che tenga conto del contesto territoriale. In via generale, invece, interventi di questo tipo potrebbero essere consentiti solo con una normativa a portata straordinaria e temporanea, *"pena la destrutturazione dell'ordinato assetto del territorio"*, che può essere assicurato esclusivamente dalla pianificazione urbanistica. Per la Corte, le questioni sono fondate. Interventi regionali di questo tipo, tuttavia, sono ammissibili soltanto nel rispetto del citato principio fondamentale della materia e dunque solo in quanto essi presentino i caratteri dell'eccezionalità e della temporaneità e siano diretti a perseguire obiettivi specifici, coerenti con gli enunciati caratteri, diretti ad escludere in particolare che essi assurgano a disciplina stabile, vanificando il principio del necessario rispetto della pianificazione urbanistica. L'originaria legge regionale pugliese sul *"Piano casa"* rispettava in effetti

queste condizioni, essendo dichiaratamente nata (ai sensi del suo art. 1, comma 1) come disciplina straordinaria e temporanea, in conformità alla citata intesa del 1° aprile 2009, di cui costituisce attuazione. Lo stesso non si può dire invece per la normativa che, ultimo di una serie di reiterati interventi di proroga della medesima disciplina eccezionale e transitoria disposti per oltre dieci anni e progressivamente estesi a edifici di recente realizzazione, ne dispone l'ennesima proroga, l'ottava per la precisione. Rendendo sostanzialmente stabile una disciplina nata come transitoria, la normativa impugnata favorisce la generalizzata fattibilità di interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, mettendo così a repentaglio *“l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica”* (sentenza 24/2022 e nello stesso senso, sentenza 219/2021). Per effetto di ciò risultano superati i limiti di tollerabilità della previsione di interventi difformi dalla pianificazione territoriale e di conseguenza violato il ricordato principio fondamentale della materia del governo del territorio. A questo contesto si attagliano le considerazioni svolte nella recente sentenza 229/2022. In essa la Corte, nello scrutinare una disposizione regionale che amplia gli interventi in deroga previsti dalla legge attuativa del *“Piano casa”*, ha sì dichiarato inammissibile una delle questioni al suo esame per omessa impugnazione della diversa norma di proroga del termine di presentazione della domanda dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione degli interventi in deroga, ma ha messo in evidenza, al contempo, l'irragionevolezza della scelta di reiterare indefinitamente tali proroghe. E ciò in quanto *“reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.)”*. Nella stessa pronuncia si legge che, proprio con riguardo ad alcune legislazioni regionali sul cosiddetto Piano casa [...] la Corte ha già sottolineato che *“il prolungato succedersi delle proroghe di una disciplina derogatoria, in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell'assetto del territorio, presenta un innegabile rilievo”* (sentenze 24/2022 e 170/2021). E ancora, in linea con la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, che la previsione di *“interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica”* (sentenza 24/2022; nello stesso senso sentenza 219/2021). In ragione del riscontrato contrasto della normativa regionale di proroga in esame con l'invocato principio fondamentale della legislazione statale in materia di governo del territorio, si deve concludere per l'illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della l.r. Puglia 38/2021, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Costituzione. Con il secondo motivo di ricorso è impugnato l'art. 3 della stessa l.r. Puglia 38/2021, che modifica alcune disposizioni della l.r. Puglia 33/2007 in tema di recupero dei sottotetti, dei porticati e dei locali seminterrati con l'obiettivo di contenere il consumo di nuovo territorio e di favorire la messa in opera di interventi tecnologici per il contenimento dei consumi energetici. Nel merito, la Corte dopo aver ricostruito tutti i presupposti necessari alla sua decisione, ritiene che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della l.r. Puglia 38/2021, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di *“tutela dei beni culturali”*, nonché agli articoli 3 e 97 Cost., non sono fondate. Le residue questioni attengono alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.). queste, secondo la Corte, sono fondate. La natura *“ab origine”* eccezionale, e necessariamente transitoria, della disciplina contenuta nella l.r. Puglia 33/2007 era resa evidente dalla limitazione della sua applicabilità a edifici e sottotetti esistenti alla data della sua entrata in vigore (19 novembre 2007). L'indefinito succedersi delle proroghe culminato nella legge contestata, che ne ha proiettato l'efficacia temporale per oltre tredici anni (sino al 30 giugno 2021), ha oltremodo dilatato la portata derogatoria dell'originaria disciplina, aumentando in maniera esponenziale il numero degli interventi assentibili e coinvolgendo edifici di costruzione di volta in volta successiva alla stessa disciplina di deroga, con evidenti effetti di incentivazione degli interventi

difforni dai piani urbanistici e di sviamento dalle specifiche finalità originarie di contenimento del consumo di suolo e di impulso alla realizzazione di interventi tecnologici per il contenimento dei consumi energetici (art. 1, comma 1, della l.r. Puglia 33/2007). Con la conseguenza di un *vulnus* intollerabile al principio per cui i singoli interventi di trasformazione del territorio devono essere conformi alle sovraordinate prescrizioni di piano, unico strumento idoneo a fornire una soluzione integrata all'assetto allocativo delle funzioni su una determinata porzione di territorio. Per le stesse ragioni già esposte sopra con riguardo all'analogia questione promossa in riferimento alla proroga del "*Piano casa*", si deve ritenere che anche la disposizione qui in esame, di ulteriore ennesima proroga del termine di esistenza degli edifici oggetto degli interventi in deroga, violi l'art. 117, terzo comma, Costituzione. La Corte ritiene fondata anche la questione promossa in riferimento agli articoli 3 e 97 Costituzione. A questo riguardo possono essere richiamati senz'altro gli argomenti svolti dalla recente sentenza 229/2022 sulla presumibile irragionevolezza di una disciplina nata come eccezionale e trasformata sostanzialmente in definitiva dal continuo succedersi di proroghe, in radicale contrasto con la finalità, che giustificava l'originaria scelta derogatoria, di contenimento di consumo del suolo e di efficientamento energetico del patrimonio edilizio esistente. Va ribadito inoltre il rilievo che tale prolungato e più volte ripetuto succedersi di proroghe espone a rischio il buon andamento dell'azione amministrativa nella corretta gestione del territorio e nella sua tutela, consegnandole a una dimensione perennemente instabile e precaria. Sotto tali profili, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 3 della l.r. Puglia 38/2021.

SENTENZA N. 17
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, e 3 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 38, recante «Modifiche alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e alla legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° febbraio 2022, depositato in cancelleria il 5 febbraio 2022, iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udita nell'udienza pubblica del 29 novembre 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Anna Bucci per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 20 dicembre 2022.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della reg. Puglia n. 38 del 2021, i primi due che prorogano i termini di efficacia indicati negli artt. 5, comma 1 e 7, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, recante il "Piano casa", adottato in attuazione dell'intesa tra Stato, regioni ed enti locali sottoscritta il 1° aprile 2009; il terzo che modifica gli artt. 1, comma 3, lettera a) e 4, comma 1, della legge reg. Puglia n. 33 del 2007, i quali dettano, rispettivamente, limiti e norme per il recupero dei sottotetti e per il riutilizzo di porticati e di locali seminterrati, con l'obiettivo (indicato al suo art. 1, comma 1) di «contenere il consumo di nuovo territorio e di favorire la messa in opera di interventi tecnologici per il contenimento dei consumi energetici».

2.– Con il primo motivo di ricorso sono censurati gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 38 del 2021.

L'art. 1 estende dal «1° agosto 2020» al «1° agosto 2021» il termine previsto al comma 1 dell'art. 5 della legge reg. Puglia n. 14 del 2009. Per effetto della novella, gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione anche in deroga agli strumenti urbanistici, previsti dagli artt. 3 e 4 del "Piano casa", possono essere realizzati su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2021.

Si tratta dell'ottava proroga del termine originario, fissato nella disposizione che consentiva di realizzare gli interventi straordinari solo su immobili esistenti al 3 agosto 2009, data di entrata in vigore della legge reg. Puglia n. 14 del 2009.

L'art. 2 proroga invece dal «31 dicembre 2021» al «31 dicembre 2022» il termine, previsto al comma 1 dell'art. 7 della stessa legge regionale, per presentare la SCIA o l'istanza per il rilascio del permesso di costruire in relazione a tutti gli indicati interventi edilizi straordinari.

Si tratta della decima proroga del termine originario, fissato nella disposizione che consentiva di presentare la SCIA o l'istanza di rilascio del permesso di costruire entro il 3 agosto 2011, cioè entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge reg. Puglia n. 14 del 2009.

2.1.– Il ricorrente lamenta, in primo luogo, che le continue proroghe delle misure e la loro estensione anche a edifici di recentissima costruzione ne avrebbero «snaturato» il carattere straordinario ed eccezionale affermato dallo stesso art. 1 della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, rendendo stabile, «in combinato disposto» con l'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, la possibilità di realizzare interventi di trasformazione edilizia in deroga al piano paesaggistico territoriale della Regione (PPTR), approvato nel 2015 previa intesa con lo Stato.

Gli artt. 1 e 2 impugnati violerebbero così innanzitutto l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», ponendosi in contrasto con i principi di prevalenza del piano paesaggistico e di co-pianificazione di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Il carattere unilaterale dell'intervento comporterebbe anche la lesione del principio di leale collaborazione.

A tali censure si affianca quella di lesione del valore costituzionale del paesaggio, e dunque dell'art. 9 Cost., in quanto le norme impuginate abbasserebbero i relativi livelli di tutela, e dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio.

Sarebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le disposizioni impuginate si porrebbero in contrasto con il principio fondamentale della materia «governo del territorio» in base al quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, derogabile ex lege solo per un tempo limitato, «pena la destrutturazione dell'ordinato assetto del territorio».

2.2.– La Regione ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità delle questioni per difetto di adeguata motivazione. Non sarebbero indicati i termini concreti in cui le disposizioni censurate violano i parametri costituzionali invocati e le norme richiamate a parametro interposto, né sarebbe chiarito in cosa consiste il vulnus arrecato alle aree vincolate.

L'eccezione – che, pur genericamente riferita a tutte le censure, non può che riguardare quelle relative al riparto di competenza e alla tutela sostanziale in materia di paesaggio – non è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte è costante «nell'affermare “che, nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione promossa (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: ex plurimis, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi” (ex plurimis, da ultimo, sentenza n. 71 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021)» (sentenza n. 135 del 2022; nello stesso senso, di recente, sentenza n. 119 del 2022).

Nel caso in esame il ricorrente ha motivato in modo adeguato, riferendo le ragioni dell'impugnazione alla deroga unilaterale al piano paesaggistico disposta dall'ennesima proroga del “Piano casa”, che dovrebbe essere valutata considerando il contenuto dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021. In particolare, quest'ultimo presenterebbe specifica portata derogatoria per i motivi posti a fondamento della sua separata impugnazione, diffusamente richiamati nel ricorso. In ciò, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, consisterebbero sia la lesione della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per violazione delle norme che disciplinano la pianificazione paesaggistica (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali), sia il vulnus al principio di leale collaborazione, declinato nell'obbligo di co-pianificazione, e al valore costituzionale del paesaggio, tutelato dagli artt. 9 e 117, primo comma, Cost., in relazione alla Convenzione internazionale invocata come parametro interposto.

Non è dunque corretto quanto afferma la Regione circa il fatto che non sarebbero indicati specifici profili di illegittimità delle norme prorogate, come richiesto invece dalla giurisprudenza costituzionale alla cui stregua «[l]a violazione del riparto delle competenze [...] deve essere valutata con riguardo alla normativa originaria, di volta in volta prorogata, e non può essere esclusa solo sulla base della sua temporaneità» (sentenza n. 170 del 2021). Al contrario, è evidente che la norma che nella prospettiva del ricorrente si salda con quelle impugnate (l'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021) è essa stessa incisa dal differimento del termine di efficacia della legge regionale sul "Piano casa", in quanto, pur non essendo formalmente inserita nel corpo di tale legge, ne disciplina l'applicabilità proprio nelle aree indicate dal PPTR, in nulla distinguendosi, sotto questo profilo, dall'abrogato art. 6, comma 2, lettera c-bis), della stessa legge reg. Puglia n. 14 del 2009.

Quanto poi all'eccezione della Regione secondo cui la clausola di salvaguardia eliderebbe l'esistenza effettiva della lamentata deroga con la conseguenza che i parametri invocati sarebbero inconferenti, essa investe il merito della questione, cui si rinvia, e non la sua ammissibilità.

2.3.– Dopo la proposizione del ricorso è entrata in vigore la legge reg. Puglia n. 20 del 2022, il cui art. 9, sotto la rubrica «Disposizione transitoria», prevede che «[l]e pratiche edilizie inoltrate e protocollate ai sensi della legge regionale 14/2009 presso gli sportelli unici per l'edilizia dei comuni pugliesi, prima della data del 29 luglio 2022, sono istruite e concluse secondo le prescrizioni della medesima legge regionale». La disposizione è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 80 reg. ric. 2022.

Va dunque esaminata, sempre in via preliminare, la possibilità che, alla luce dello ius superveniens, sia cessata la materia del contendere, almeno in riferimento alla proroga fino al 31 dicembre 2022 disposta dall'art. 2 della legge reg. Puglia n. 38 del 2021 per la presentazione della SCIA o dell'istanza di rilascio del permesso di costruire.

Tale esito deve tuttavia essere escluso.

Per costante orientamento di questa Corte, la modifica normativa, intervenuta nel corso del giudizio, della disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale promossa in via principale determina la cessazione della materia del contendere quando si verificano, nel contempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione impugnata non abbia avuto medio tempore applicazione (ex plurimis, sentenze n. 240, n. 187, n. 24 e n. 23 del 2022, n. 7 del 2021).

Nel caso in esame, a prescindere dalla verifica se la modifica legislativa sia satisfattiva, difetta comunque il requisito della mancata applicazione medio tempore della norma impugnata. L'operatività della proroga, anche se solo fino al 28 luglio 2022, costituisce anzi il presupposto della norma transitoria sopravvenuta. Mancano dunque le condizioni per dichiarare la cessazione della materia del contendere.

Si deve escludere anche l'estensione del presente giudizio alla nuova disposizione, dal momento che essa è, come visto, oggetto di un distinto ricorso (ex plurimis, sentenze n. 240 del 2022, n. 36 del 2021 e n. 286 del 2019).

2.4.– Nel merito, con riferimento agli articoli 1 e 2 in esame, si considera per prima la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., cui si accompagna quella di violazione del principio di leale collaborazione.

Le questioni non sono fondate.

Secondo il ricorrente, come visto, le ennesime proroghe disposte dal legislatore pugliese avrebbero introdotto in forma stabile deroghe unilaterali al PPTR.

Ciò si realizzerebbe innanzitutto per il fatto che le proroghe operano «in combinato disposto» con l'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, in forza del quale gli interventi del "Piano casa" potrebbero essere realizzati anche in deroga alle prescrizioni del PPTR.

Sotto questo profilo, le questioni ripropongono, in riferimento agli stessi parametri, le medesime censure già mosse al citato art. 3 nel giudizio introdotto con il distinto ricorso iscritto al n. 9 reg. ric. 2022 e deciso con la recente sentenza n. 240 del 2022.

In essa, questa Corte – nel mentre ha dichiarato costituzionalmente illegittima la citata disposizione, per violazione della competenza concorrente dello Stato in materia di «governo del territorio», limitatamente alle parole «così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021» – ha ritenuto adeguata al fine di evitare possibili deroghe alle previsioni del PPTR la clausola di salvaguardia contenuta nella stessa disposizione, secondo cui gli interventi straordinari sono consentiti in aree indicate dal PPTR a condizione che siano conformi «alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR».

Al netto del frammento normativo eliminato, la disposizione che consente di realizzare in aree indicate dal PPTR gli interventi straordinari previsti dal “Piano casa” pugliese non risulta pertanto in contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, anche qui invocati come norme interposte.

In definitiva, le proroghe censurate nel presente giudizio si raccordano a una norma che – una volta emendata della parte costituzionalmente illegittima, come detto – non è lesiva della competenza legislativa dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con la conseguenza che anche le disposizioni di proroga devono essere considerate immuni da tale vizio. Esaminando proprio il tema delle proroghe delle discipline regionali attuative del “Piano casa”, questa Corte ha osservato infatti che «[l]a disposizione di proroga [...] rivela il suo contenuto precettivo nell'interazione con le previsioni cui si raccorda, nel differirne il termine di vigenza», onde «[s]i può ravvisare un carattere lesivo della proroga, con riguardo alle attribuzioni legislative dello Stato, solo se tale carattere sia insito anche nella disposizione differita nel suo termine iniziale di efficacia» (sentenza n. 170 del 2021).

In un secondo senso, il ricorrente ritiene che, una volta elaborato congiuntamente da Stato e regione il piano paesaggistico, i principi di prevalenza e di co-pianificazione espressi dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali non permetterebbero al legislatore regionale di intervenire unilateralmente con norme che consentano deroghe agli strumenti urbanistici. Tali deroghe, infatti, stante la necessità che i piani urbanistici siano conformati e adeguati al piano paesaggistico, si tradurrebbero in deroghe a quest'ultimo, con invasione della competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

L'erroneità di tale assunto, tuttavia, palesa la non fondatezza dell'argomento addotto a sostegno della censura in esame: non è corretto infatti inferire dalla mera previsione di interventi in deroga agli strumenti urbanistici inevitabili deroghe ai piani paesaggistici già approvati.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, in forza del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, la normativa regionale deve essere interpretata, in assenza di deroghe espresse, in termini compatibili con le prescrizioni del piano paesaggistico, sempre che una tale pianificazione esista (come accade nella Regione Puglia), e può quindi ritenersi implicitamente rispettosa della disciplina di tutela del paesaggio (ex plurimis, sentenze n. 240, n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021).

Questa Corte ha altresì precisato che una norma regionale che consenta deroghe agli strumenti di pianificazione urbanistica non integra di per sé anche una deroga alle prescrizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio (sentenza n. 124 del 2021) e ha fatto applicazione di tale principio anche con riguardo a disposizioni regionali attuative della disciplina del “Piano casa”, che – in quanto attinenti alla normativa edilizia e urbanistica – vanno ascritte alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di «governo del territorio», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (su quest'ultimo aspetto, sentenza n. 217 del 2020). In particolare, la già richiamata sentenza n. 170 del 2021 ha affermato che una disciplina regionale volta ad ampliare, mediante proroga, il numero degli interventi assentibili in contrasto con la disciplina urbanistica non interferisce per ciò solo con il diverso profilo della tutela del paesaggio, in quanto «il valore unitario e prevalente della pianificazione paesaggistica [...] mantiene intatta la sua forza imperativa anche con riguardo alle leggi regionali attuative del “Piano casa”, piano che, pur nelle sue differenti versioni, deve essere sottoposto a stretta interpretazione per quel che attiene alla sua portata derogatoria» (nello stesso senso, ex plurimis, da ultimo sentenza n. 229 del 2022).

Nella specie, anche non volendo negare potenziali frizioni tra la disciplina paesaggistica e la normativa regionale che prevede ipotesi straordinarie di demolizione, ricostruzione e ampliamento, il rischio effettivo di un conflitto è sufficientemente escluso, come questa Corte ha già ritenuto nella richiamata sentenza n. 240 del 2022, dall'adeguatezza della clausola di necessario rispetto delle prescrizioni del PPTR contenuta nell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, norma che, come visto, pur non essendo formalmente inserita nel corpo della legge regionale pugliese sul "Piano casa", ne disciplina l'applicabilità in aree indicate dal PPTR.

D'altra parte, alle questioni in esame non sono estensibili le considerazioni svolte da questa Corte nelle sentenze n. 219 del 2021 e n. 24 del 2022, giacché, sia pure in un analogo contesto di reiterate proroghe di disposizioni derogatorie degli strumenti urbanistici, difetta nel caso della contestata legge pugliese il dato della sopravvenienza dell'ennesima proroga all'attivazione di un procedimento condiviso tra la regione e lo Stato di elaborazione del piano paesaggistico ancora mancante (o di un procedimento condiviso di adeguamento dello stesso), cui si collega la lesione dei principi di copianificazione e di leale collaborazione. Come visto, infatti, l'intero territorio pugliese è invece oggetto di pianificazione congiunta sin dal 2015.

In conclusione, gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 38 del 2021 non violano l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., né ledono, per le medesime ragioni, il principio di leale collaborazione.

2.4.1.– La circostanza che le disposizioni censurate non consentano interventi in deroga agli strumenti della pianificazione paesaggistica comporta la non fondatezza altresì delle questioni promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio.

2.5.– Passando alla lamentata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente ravvisa nelle disposizioni regionali impugnate un contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale nella materia «governo del territorio», in base al quale interventi di trasformazione del territorio in deroga agli strumenti urbanistici potrebbero essere autorizzati solo caso per caso, con il procedimento di cui all'art. 14 t.u. edilizia (permesso di costruire in deroga), sulla base di una ponderazione di interessi che tenga conto del contesto territoriale. In via generale, invece, interventi di questo tipo potrebbero essere consentiti solo con una normativa a portata straordinaria e temporanea, «pena la destrutturazione dell'ordinato assetto del territorio», che può essere assicurato esclusivamente dalla pianificazione urbanistica.

Il ricorrente desume il principio fondamentale in questione, in particolare, dall'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942 e dal d.m. n. 1444 del 1968, dall'art. 2-bis t.u. edilizia e dall'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, che ha introdotto il cosiddetto "secondo Piano casa".

Le questioni sono fondate.

In primo luogo, occorre fare chiarezza sugli esatti termini della censura, facendo leva sul suo senso più evidente e superando qualche incertezza del ricorso nell'individuazione delle norme da cui è ricavato il principio fondamentale ritenuto leso.

Il richiamo all'art. 2-bis t.u. edilizia non è accompagnato da alcuna specifica argomentazione di supporto. Dalla sua apodittica invocazione non si potrebbe dunque desumere molto di più del riferimento a un generico principio di inderogabilità degli standard urbanistici, in quanto limitazioni indistintamente comuni a tutto il territorio. Più significativo è il riferimento, operato nello svolgimento della censura, all'art. 14 dello stesso testo unico, in tema di permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici. Ancorché non indicato espressamente fra i parametri interposti, esso concorre nondimeno alla definizione del principio fondamentale ritenuto violato, dando conto del carattere eccezionale del permesso edilizio in deroga, che può essere rilasciato solo all'esito di un procedimento variamente aggravato e sulla base di una valutazione concreta caso per caso degli interessi rilevanti nello specifico contesto.

Dal ricorso emerge con sufficiente chiarezza che la ragione di fondo della censura non consiste nella violazione degli standard urbanistici, ma nell'affermato contrasto con il principio fondamentale

di pianificazione urbanistica del territorio e nel suo necessario rispetto, come condizione del rilascio di atti permissivi della sua trasformazione.

Questo principio trova certamente espressione nel medesimo art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, che, nel prevedere l'osservanza di limiti inderogabili nella formazione degli strumenti urbanistici, presuppone la necessaria sussistenza del sistema della pianificazione del territorio. Corollario di esso è che tutti i singoli interventi di trasformazione devono rinvenire la loro base in un presupposto atto di pianificazione (limitato dagli standard urbanistici di cui allo stesso d.m. n. 1444 del 1968, agli artt. 3, 4, 5, 7 e 8) e devono rispettarne le prescrizioni. Solo attraverso una visione integrata di una determinata porzione di territorio, sufficientemente ampia da poter allocare su di esso tutte le funzioni che per loro natura richiedono di trovarvi posto, è possibile garantirne un ordinato sviluppo.

Ciò non significa che le previsioni dei piani urbanistici siano assolutamente inderogabili.

Per un verso, lo stesso testo unico dell'edilizia disciplina, all'art. 14, come ricordato, un complesso procedimento di rilascio del permesso di costruire in deroga, per particolari e specifici interventi, la cui realizzazione è diretta a soddisfare un interesse pubblico che si ritiene prevalente, a determinate condizioni, rispetto all'assetto generale definito dal piano.

Per altro verso, l'ordinamento conosce ipotesi di deroghe generali, relative a determinate tipologie di interventi edilizi, deroghe che anche le regioni possono introdurre con legge, nell'esercizio della loro competenza concorrente in materia di «governo del territorio». Interventi regionali di questo tipo, tuttavia, sono ammissibili soltanto nel rispetto del citato principio fondamentale della materia e dunque solo in quanto essi presentino i caratteri dell'eccezionalità e della temporaneità e siano diretti a perseguire obiettivi specifici, coerenti con i detti caratteri, diretti ad escludere in particolare che essi assurgano a disciplina stabile, vanificando il principio del necessario rispetto della pianificazione urbanistica.

L'originaria legge regionale pugliese sul “Piano casa” rispettava in effetti queste condizioni, essendo dichiaratamente nata (ai sensi del suo art. 1, comma 1) come disciplina «straordinaria e temporanea», in conformità alla citata intesa del 1° aprile 2009, di cui costituisce attuazione.

Lo stesso non si può dire invece per la normativa che – ultimo di una serie di reiterati interventi di proroga della medesima disciplina eccezionale e transitoria disposti per oltre dieci anni e progressivamente estesi a edifici di recente realizzazione – ne dispone l'ennesima proroga, l'ottava per la precisione. Rendendo sostanzialmente stabile una disciplina nata come transitoria, la normativa impugnata favorisce la generalizzata fattibilità di interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, mettendo così a repentaglio «l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica» (sentenza n. 24 del 2022; nello stesso senso, sentenza n. 219 del 2021). Per effetto di ciò risultano superati i limiti di tollerabilità della previsione di interventi difformi dalla pianificazione territoriale e di conseguenza violato l'indicato principio fondamentale della materia del governo del territorio.

A questo contesto si attagliano le considerazioni svolte nella recente sentenza n. 229 del 2022. In essa questa Corte, nello scrutinare una disposizione regionale che amplia gli interventi in deroga previsti dalla legge attuativa del “Piano casa”, ha sì dichiarato inammissibile una delle questioni al suo esame per omessa impugnazione della diversa norma di proroga del termine di presentazione della domanda dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione degli interventi in deroga, ma ha messo in evidenza, al contempo, l'irragionevolezza della scelta di reiterare indefinitamente tali proroghe. E ciò in quanto «reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.)».

Nella stessa pronuncia si legge che, «proprio con riguardo ad alcune legislazioni regionali sul cosiddetto Piano casa [...] questa Corte ha già sottolineato che “il prolungato succedersi delle

proroghe di una disciplina derogatoria, in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell'assetto del territorio, presenta un innegabile rilievo" (sentenze n. 24 del 2022 e n. 170 del 2021)». E ancora, in linea con la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, che «la previsione di "interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica" (sentenza n. 24 del 2022; nello stesso senso sentenza n. 219 del 2021)».

In ragione del riscontrato contrasto della normativa regionale di proroga in esame con l'invocato principio fondamentale della legislazione statale in materia di «governo del territorio», si deve concludere per l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 38 del 2021, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

3.– Con il secondo motivo di ricorso è impugnato l'art. 3 della stessa legge reg. Puglia n. 38 del 2021, che modifica alcune disposizioni della legge reg. Puglia n. 33 del 2007 in tema di recupero dei sottotetti, dei porticati e dei locali seminterrati con l'obiettivo di contenere il consumo di nuovo territorio e di favorire la messa in opera di interventi tecnologici per il contenimento dei consumi energetici.

L'art. 3 contestato, alla lettera a) del comma 1, modifica l'art. 1, comma 3, lettera a), della legge reg. Puglia n. 33 del 2007, nel senso che il recupero volumetrico può essere consentito purché gli edifici interessati siano stati legittimamente realizzati alla data del «30 giugno 2021», anziché alla data del «30 giugno 2020» precedentemente prevista. Si tratta, in questo caso, della sesta proroga del termine originariamente fissato al 19 novembre 2007, data di entrata in vigore della citata legge regionale n. 33 del 2007.

Lo stesso art. 3, alla lettera b) del comma 1, modifica inoltre l'alea dell'art. 4, comma 1, della medesima legge regionale, nel senso che è ammesso, alle condizioni ivi previste, il recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data del «30 giugno 2021», anziché alla data del «30 giugno 2020» precedentemente prevista. Si tratta qui della settima proroga del termine originariamente fissato, anche in questo caso, alla data di entrata in vigore della legge reg. Puglia n. 33 del 2007.

3.1.– Il ricorrente lamenta che sarebbe innanzitutto violata la competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela [...] dei beni culturali», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto, trasformando una normativa eccezionale e necessariamente temporanea in una disciplina a regime, la disposizione impugnata ne estenderebbe la portata derogatoria anche a edifici costituenti beni culturali, senza prevedere una apposita clausola di salvaguardia, e ciò in contrasto con gli artt. 4, 20 e 21 cod. beni culturali. Non rilevarebbe in senso contrario la necessità di ottenere l'autorizzazione prevista dal citato art. 21, in quanto il legislatore regionale avrebbe comunque ingenerato aspettative edificatorie in capo ai proprietari e prodotto aggravii amministrativi a carico delle soprintendenze chiamate a esprimersi su interventi relativi a immobili tutelati.

Per le stesse ragioni, l'art. 3 della legge reg. Puglia n. 38 del 2021 si porrebbe in contrasto con i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Sotto un diverso profilo, le norme impuginate violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. per invasione della competenza dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente». In assenza di una specifica disposizione statale che lo consenta, ad esse non sarebbe infatti permesso di introdurre una disciplina d'uso del territorio riservata al piano paesaggistico regionale, pena la violazione del principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica e dell'obbligo di co-pianificazione, di cui ai citati artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

Il ricorrente invoca, inoltre, l'art. 9 Cost., lamentandone la violazione in quanto la normativa regionale in esame abbasserebbe il livello di tutela del paesaggio, e l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio.

Il terzo profilo di censura concerne la violazione della competenza concorrente dello Stato in materia di «governo del territorio», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i seguenti principi fondamentali:

a) il principio già invocato nel primo motivo di ricorso – desunto dall'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, attuato mediante il d.m. n. 1444 del 1968 – secondo cui gli interventi di

trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto in presenza di pianificazione urbanistica e nel rispetto delle sue prescrizioni, e dunque nel rispetto degli standard urbanistici e di quelli edilizi fissati a livello statale;

b) il carattere eccezionale della deroga alle previsioni di piano – principio espresso in particolare all’art. 14 t.u. edilizia – che può essere assentita solo per interventi particolari, all’esito di un procedimento come visto per più profili aggravato e diretto a consentire una valutazione caso per caso dei diversi interessi in gioco;

c) il divieto di “premieria edilizie” in caso di immobili abusivi oggetto di sanatoria, espresso nell’intesa del 2009 sul “Piano casa”.

Sarebbero violati, infine, gli artt. 3 e 97 Cost. per manifesta irragionevolezza e per violazione del principio di buon andamento dell’amministrazione.

3.2.– L’eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione del ricorso, che la Regione ripropone anche per questo motivo di impugnazione, non è fondata, in quanto il ricorrente ha esposto in modo adeguato le ragioni della lamentata violazione dei parametri invocati.

3.2.1.– Ancora in via preliminare, si deve osservare che la citata legge reg. Puglia n. 20 del 2022 ha inciso anche sulle disposizioni della legge reg. Puglia n. 33 del 2007 già modificate dalle norme qui impuginate.

L’art. 11 ha modificato l’art. 1, comma 3, lettera a), della legge reg. Puglia n. 33 del 2007, sostituendo le parole «alla data del 30 giugno 2021» (introdotte dall’art. 3 in esame) con le parole «alla data di entrata in vigore della presente disposizione». Analoga sostituzione è stata introdotta dall’art. 14 nell’alinea del comma 1 dell’art. 4 della stessa legge regionale n. 33 del 2007. Le citate disposizioni sono state anch’esse impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso iscritto al n. 80 reg. ric. 2022.

Anche in questo caso deve essere escluso che lo *ius superveniens* abbia determinato la cessazione della materia del contendere, per le stesse ragioni già esposte esaminando il primo motivo di ricorso. A prescindere dalla verifica della satisfattività della modifica legislativa, difetta comunque la prova della mancata applicazione medio tempore delle norme impuginate. Parimenti, in questa sede lo scrutinio di questa Corte non può essere esteso alle nuove disposizioni che sono già state impuginate con un distinto ricorso.

3.3.– Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge reg. Puglia n. 38 del 2021, promosse in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di «tutela [...] dei beni culturali», nonché agli artt. 3 e 97 Cost., non sono fondate.

Il ricorrente sostiene che le reiterate proroghe della data di esistenza degli immobili sui quali sono permessi gli interventi di recupero volumetrico o abitativo ne consentirebbero, in modo sostanzialmente permanente, la realizzazione anche su immobili di recente costruzione e costituenti beni culturali, in deroga alle disposizioni di tutela previste dalla Parte II del codice dei beni culturali e del paesaggio, e segnatamente in deroga agli artt. 20 e 21, che disciplinano rispettivamente gli interventi vietati e quelli soggetti ad autorizzazione (è invocato anche l’art. 4 cod. beni culturali, dedicato alle funzioni statali in materia di tutela del patrimonio culturale, ma senza una specifica motivazione).

La disciplina regionale in esame, tuttavia, non consente affatto deroghe espresse al divieto, posto dal citato art. 20, di distruggere, deteriorare e danneggiare beni culturali o di adibirli a usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione, né consente di realizzare gli interventi senza le autorizzazioni prescritte dall’art. 21 cod. beni culturali.

La lamentata mancanza di clausole di salvaguardia (successivamente introdotte dagli artt. 10 e 13 della legge reg. Puglia n. 20 del 2022, che menzionano il rispetto delle norme del d.lgs. n. 42 del 2004 senza distinzioni) non è decisiva in senso contrario, in quanto, in assenza di deroghe espresse, la normativa regionale ben può essere interpretata in termini compatibili con le previsioni di tutela dei beni culturali e ritenersi quindi implicitamente rispettosa di tale disciplina.

Nemmeno sussiste la lamentata lesione dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), invocati dal rimettente sull'assunto che dalle norme impugnate deriverebbero ingiustificate aspettative edificatorie in capo ai proprietari e un aggravio amministrativo a carico delle soprintendenze. Tali censure muovono infatti dal presupposto, non fondato, che su immobili costituenti beni culturali siano sempre vietati interventi di recupero volumetrico e abitativo.

3.4.– Nemmeno le ulteriori questioni promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. sono fondate.

Secondo il ricorrente la legge reg. Puglia n. 33 del 2007, reiteratamente prorogata, detterebbe una stabile disciplina d'uso del territorio anche in funzione di pianificazione paesaggistica. Presupposto di tale tesi è che, una volta elaborato congiuntamente il piano paesaggistico, al legislatore regionale sarebbe precluso di disciplinare le trasformazioni del territorio. Ciò che tuttavia non è, stante che gli invocati principi di prevalenza della tutela paesaggistica e di co-pianificazione, di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, non elidono la competenza concorrente delle regioni in materia di «governo del territorio», ma semplicemente ne condizionano l'esercizio, nel senso di precludere deroghe unilaterali ai piani paesaggistici, pena la violazione della competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Sotto questo aspetto, non rileva la circostanza che la legge reg. Puglia n. 33 del 2007 non trovi copertura nella normativa statale, come avviene per le leggi regionali attuative del "Piano casa". In assenza di deroghe espresse al PPTR, nemmeno citate dal ricorrente, e in linea con la costante giurisprudenza costituzionale già richiamata (supra, punto 2.4. del Considerato in diritto), si deve escludere che la disciplina in esame interferisca con la tutela del paesaggio per il solo fatto di non prevedere il necessario rispetto della pianificazione paesaggistica. Anche di essa infatti è praticabile un'interpretazione in coerenza con la legislazione statale.

Sulla base delle considerazioni che precedono – e richiamando comunque quanto già osservato (supra, punto 2.4.1. del Considerato in diritto) – si può pervenire a identiche conclusioni di non fondatezza anche per le connesse questioni riferite agli artt. 9 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio.

3.5.– Le residue questioni attengono alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.).

Esse sono fondate.

3.5.1.– La questione riferita all'art. 117, terzo comma, Cost. non è diversa da quella avente per oggetto le norme di proroga del "Piano Casa", promossa con il primo motivo di ricorso (supra, punto 2.5. del Considerato in diritto), variando minimamente soltanto, in questo caso, le norme invocate come espressive di principi fondamentali della materia «governo del territorio».

L'art. 14 t.u. edilizia è qui indicato espressamente come parametro interposto – accanto all'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942 e al d.m. n. 1444 del 1968 – anziché semplicemente citato nello svolgimento dell'argomentazione. È inoltre menzionata (ma solo nello svolgimento della censura e non tra i parametri interposti) l'intesa del 1° aprile 2009 sul cosiddetto "primo Piano casa", in relazione al diverso profilo dell'applicabilità della disciplina censurata anche agli immobili abusivi oggetto di sanatoria.

Varia leggermente anche il tenore delle censure, risultando più chiaro, in questo caso, che il ricorrente lamenta l'illegittimità dell'introduzione ex lege, al contempo, di «deroghe generalizzate alla pianificazione urbanistica e agli standard urbanistici di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968, tanto più laddove tali deroghe assumano carattere stabile nel tempo», così snaturando «del tutto la funzione propria della pianificazione urbanistica e degli standard fissati a livello statale, volti ad assicurare l'ordinato assetto del territorio».

La fondatezza della censura non è conseguenza della lamentata violazione degli standard urbanistici che, secondo il ricorrente, deriverebbe «per forza di cose» dall'aumento del carico insediativo dovuto al generalizzato recupero a fini abitativi consentito dalla legge regionale in esame,

esteso per giunta a edifici di recente realizzazione. Come osserva la Regione, invero, la disciplina contestata non esclude, in nessuna delle ipotesi contemplate, l'obbligo di rispettare gli standard.

Essa si risolve invece nella violazione del principio del necessario rispetto della previa pianificazione urbanistica, principio irrimediabilmente compromesso dalla generalizzata possibilità, ancora una volta protratta nel tempo dalla norma censurata, di recuperare i sottotetti e di riutilizzare porticati e locali seminterrati anche in deroga agli strumenti urbanistici.

La natura ab origine eccezionale – e necessariamente transitoria – della disciplina contenuta nella legge reg. Puglia n. 33 del 2007 era resa evidente dalla limitazione della sua applicabilità a edifici e sottotetti esistenti alla data della sua entrata in vigore (19 novembre 2007). L'indefinito succedersi delle proroghe culminato nella legge contestata, che ne ha proiettato l'efficacia temporale per oltre tredici anni (sino al 30 giugno 2021), ha oltremodo dilatato la portata derogatoria dell'originaria disciplina, aumentando in maniera esponenziale il numero degli interventi assentibili e coinvolgendo edifici di costruzione di volta in volta successiva alla stessa disciplina di deroga, con evidenti effetti di incentivazione degli interventi difformi dai piani urbanistici e di sviamento dalle specifiche finalità originarie di contenimento del consumo di suolo e di impulso alla realizzazione di interventi tecnologici per il contenimento dei consumi energetici (art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 33 del 2007). Con la conseguenza di un *vulnus* intollerabile al principio per cui i singoli interventi di trasformazione del territorio devono essere conformi alle sovraordinate prescrizioni di piano, unico strumento idoneo a fornire una soluzione integrata all'assetto allocativo delle funzioni su una determinata porzione di territorio.

Per le stesse ragioni già esposte sopra con riguardo all'analogia questione promossa in riferimento alla proroga del "Piano casa", si deve ritenere che anche la disposizione qui in esame, di ulteriore ennesima proroga del termine di esistenza degli edifici oggetto degli interventi in deroga, violi l'art. 117, terzo comma, Cost.

Ogni altro profilo di censura relativo a tale parametro rimane assorbito.

3.5.2.– È fondata anche la questione promossa in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

A questo riguardo possono essere richiamati senz'altro gli argomenti svolti dalla recente sentenza n. 229 del 2022 sulla presumibile irragionevolezza di una disciplina nata come eccezionale e trasformata sostanzialmente in definitiva dal continuo succedersi di proroghe, in radicale contrasto con la finalità – che giustificava l'originaria scelta derogatoria – di contenimento di consumo del suolo e di efficientamento energetico del patrimonio edilizio esistente. Va ribadito inoltre, anche in questa sede, il rilievo che tale prolungato e più volte ripetuto succedersi di proroghe espone a rischio il buon andamento dell'azione amministrativa nella corretta gestione del territorio e nella sua tutela, consegnandole a una dimensione perennemente instabile e precaria.

Si deve dunque dichiarare l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 38 del 2021.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 38, recante «Modifiche alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e alla legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate)»;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 38 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, ratificata con la legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000), all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 38 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 dicembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 10 febbraio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 20 dicembre 2022, n. 19 del 2023

Materia: edilizia e urbanistica – paesaggio

Parametri invocati: artt. 9, 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione, nonché principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 23 (Proroga del termine di cui al comma 12 dell'articolo 6 della l.r. 21/2010)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 23 (Proroga del termine di cui al comma 12 dell'articolo 6 della l.r. 21/2010).

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 23 (Proroga del termine di cui al comma 12 dell'articolo 6 della l.r. 21/2010), per violazione degli articoli 9, 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata modifica l'articolo 6, comma 12, della legge della Regione Calabria 11 agosto 2010, n. 21 (Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), prorogando di un anno, dal 31 dicembre 2021 al 31 dicembre 2022, il termine per la presentazione delle istanze per eseguire gli interventi edilizi previsti dalla stessa legge.

Il ricorrente denuncia innanzitutto la violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, poiché con la disposizione impugnata sarebbero resi permanenti interventi edilizi previsti come "straordinari" dalla legge della Regione Calabria n. 21 del 2010, in deroga alla pianificazione e agli standard urbanistici e in contrasto con la scelta del legislatore statale, espressa negli articoli 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), di rimettere alla pianificazione congiunta la disciplina dei beni paesaggistici.

Inoltre, il ricorrente ritiene violato l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla Convenzione europea del paesaggio, ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000), poiché con la proroga in esame verrebbe consentita la realizzazione di una serie di trasformazioni edilizie, aventi un impatto significativo sul paesaggio, in assenza di inquadramento nella pianificazione regionale.

La disposizione impugnata violerebbe anche l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di «governo del territorio», dettati dall'articolo 41-quinquies, comma ottavo, della legge n. 1150 del 1942, attuato mediante il decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 del 1968 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765); dall'articolo 2-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in

edilizia (Testo A)», che consente deroghe (mediante leggi o regolamenti regionali) in tema di limiti di distanza tra fabbricati; e dall'articolo 5, comma 11, 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, che, nel dettare disposizioni sul secondo “Piano casa”, prevede il necessario rispetto degli standard urbanistici.

Infine, sarebbe violato il principio di leale collaborazione, in quanto la disposizione impugnata sarebbe stata adottata dalla Regione Calabria in via del tutto autonoma e unilaterale, in assenza di una pianificazione condivisa.

La Corte costituzionale in via preliminare osserva che la disposizione impugnata ha introdotto la settima proroga (nell'arco temporale di undici anni) del termine stabilito dall'articolo 6, comma 12 della legge della Regione Calabria n. 21/2010 per la presentazione delle istanze per la realizzazione degli interventi edilizi previsti dalla medesima legge.

Sempre in via preliminare, la Corte esclude che sussistano le condizioni per potere ritenere cessata la materia del contendere, come invece sostenuto dalla Regione resistente. Ciò in quanto, sebbene l'intero corpus normativo della citata legge della Regione Calabria n. 21 del 2010 (in cui è inserita la disposizione modificata dalla norma regionale impugnata) sia stato abrogato con la sopravvenuta legge della Regione Calabria 7 luglio 2022, n. 25 (Norme per la rigenerazione urbana e territoriale, la riqualificazione e il riuso), tale abrogazione risulta inidonea ad incidere sulle questioni di legittimità costituzionale sottoposte all'esame della Corte. Infatti, nel caso di specie, da un lato l'abrogazione non ha carattere satisfattivo, risolvendosi in via di fatto in una mera anticipazione - dal 31 dicembre 2022 all'8 luglio 2022 - del termine finale di applicazione del regime di proroga, oggetto di censura nel giudizio di cui si tratta, dall'altro lato non è possibile escludere che la disposizione impugnata nel presente giudizio abbia avuto applicazione nel periodo in cui è stata in vigore.

Infine, ancora in via preliminare, la Corte evidenzia come non possa influire in alcun modo sulla ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale la circostanza relativa alla mancata impugnazione di altre leggi regionali contenenti analoghe proroghe della disciplina, circostanza che di per sé non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impugate.

La Corte esamina le censure prospettate dal ricorrente, riconoscendone la fondatezza.

Invero, osserva la Corte, la disposizione regionale impugnata introduce una ulteriore proroga (come già detto, la settima in un arco temporale di undici anni) del termine per la presentazione delle istanze per la realizzazione degli interventi di trasformazione edilizia previsti dalla legge regionale della Calabria n. 21 del 2010 (provvedimento che ha disciplinato «interventi di “razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente”, di “riqualificazione di aree urbane degradate”, di “sostituzione edilizia”, di “ampliamento” e di “demolizione e ricostruzione” di edifici esistenti», finalizzati «al rilancio dell'economia mediante il sostegno all'attività edilizia [...]»).

Lo stesso legislatore regionale, sin dal titolo, aveva qualificato come «straordinarie» le misure adottate nella legge regionale per fare fronte a tali esigenze.

Tuttavia, prosegue la Corte, con il differimento del termine di cui all'articolo 6, comma 12, della stessa legge della Regione Calabria n. 21 del 2010 sono state ripetutamente ampliate le possibilità di realizzare interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica del territorio, con la conseguenza che la disciplina di carattere derogatorio, introdotta nel 2010 per fare fronte a esigenze di carattere temporaneo, è stata, attraverso la prolungata successione delle proroghe, “irragionevolmente stabilizzata”.

Con sentenza 219 del 2021 la Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale del precedente differimento del medesimo termine stabilito dall'articolo 4, comma 1, lettera b), della legge della Regione Calabria n. 10/2020. Nella precedente pronuncia la Corte ha affermato che previsioni normative di tal genere, che consentono reiteratamente e per un tempo indefinito interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica, finiscono per danneggiare il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale, in violazione dell'articolo 9 della Costituzione (cfr. sentenza CC n. 219 del 2021). Tale lesione è resa più evidente

dalla circostanza che, in questo lungo lasso di tempo, non si è ancora proceduto all'approvazione del piano paesaggistico regionale».

La reiterata e potenzialmente indefinita successione delle proroghe di una disciplina di carattere derogatorio delle trasformazioni edilizie si pone in conflitto con la necessità di un'organica pianificazione, che è funzionale all'ordinato sviluppo del territorio e alle connesse e fondamentali esigenze di conservazione e promozione del paesaggio e dell'ambiente, presidiate dagli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. (cfr. sempre sentenza CC n. 229 del 2022).

Pertanto, l'ulteriore proroga per l'anno 2022 del termine per la presentazione delle istanze per realizzare gli interventi previsti dalla legge della Regione Calabria n. 21 del 2010 riconferma la lesione dei principi presidiati dai parametri costituzionali evocati, già accertata, peraltro, dalla sentenza n. 219 del 2021 in riferimento alla proroga per l'anno 2021.

All'esito della disamina effettuata, deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Calabria n. 23 del 2021, per violazione degli articoli 9, 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

Le altre disposizioni della medesima legge regionale hanno mero carattere "strumentale": infatti, l'articolo 2 contempla la clausola di invarianza finanziaria, mentre l'art. 3 stabilisce la data di entrata in vigore; conseguentemente, la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'articolo 1 fa sì che restino prive di contenuto precettivo le norme dettate dalle citate disposizioni.

Restano assorbite le ulteriori censure formulate dalla difesa statale in riferimento all'articolo 117, primo e terzo comma, della Costituzione.

SENTENZA N. 19
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 23 (Proroga del termine di cui al comma 12 dell'articolo 6 della l.r. 21/2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27-31 agosto 2021, depositato in cancelleria il 31 agosto 2021, iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;
udito nell'udienza pubblica del 29 novembre 2022 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Graziano Pungì per la Regione Calabria;
deliberato nella camera di consiglio del 20 dicembre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 23 del 2021, per violazione degli artt. 9, 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

2.– Il ricorrente denuncia innanzitutto la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché con la disposizione impugnata sarebbero resi permanenti interventi edilizi previsti come "straordinari" dalla legge reg. Calabria n. 21 del 2010, in deroga alla pianificazione e agli standard urbanistici e in contrasto con la scelta del legislatore statale, espressa negli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, di rimettere alla pianificazione congiunta la disciplina dei beni paesaggistici.

2.1.– Il ricorrente ritiene altresì violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla Convenzione europea del paesaggio, poiché con la proroga in esame verrebbe consentita la realizzazione di una serie di trasformazioni edilizie, aventi un impatto significativo sul paesaggio, in assenza di inquadramento nella pianificazione regionale e persino in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali.

2.2.– La disposizione impugnata violerebbe, inoltre, l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di «governo del territorio», dettati in particolare dall'art. 41-quinquies, comma ottavo, della legge n. 1150 del 1942, attuato mediante il d.m. n. 1444 del 1968; dall'art. 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001 e dall'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, che – nel dettare disposizioni sul secondo "Piano casa" – prevede, tra l'altro, il necessario rispetto degli standard urbanistici.

Ad avviso del ricorrente, alle regioni non sarebbe consentita l'introduzione di deroghe generalizzate alla pianificazione urbanistica e agli standard stabiliti dal d.m. n. 1444 del 1968, tanto più qualora le stesse deroghe assumano carattere di stabilità.

2.3.– Infine, sarebbe violato anche il principio di leale collaborazione fra Stato e regioni, in quanto la disposizione impugnata sarebbe stata adottata dalla Regione Calabria in via del tutto autonoma, in assenza di una pianificazione condivisa.

3.– Prima di esaminare le censure mosse dalla difesa statale, occorre ricostruire il contesto normativo nel quale si colloca la disposizione impugnata.

3.1.– Essa ha inciso sul comma 12 dell'art. 6 della legge reg. Calabria n. 21 del 2010, sostituendo le parole «entro il 31 dicembre 2021» con le parole «entro il 31 dicembre 2022». È stato così differito di un anno il termine stabilito per la presentazione delle istanze per la realizzazione degli interventi edilizi previsti dalla legge reg. Calabria n. 21 del 2010.

3.2.– Peraltro, ancor prima dell'intervento legislativo oggetto di censura, numerose modifiche legislative avevano inciso sul termine di operatività previsto dal medesimo art. 6, comma 12. La disposizione impugnata, in effetti, introduce la settima proroga nell'arco temporale di undici anni.

In particolare, il termine previsto per la presentazione delle istanze per eseguire gli interventi in questione, originariamente stabilito nel 15 dicembre 2010, era già stato prorogato: 1) al 21 marzo 2011, dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Calabria 29 ottobre 2010, n. 25 (Modifica alla legge regionale 11 agosto 2010, n. 21 «Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzate al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale»); 2) al 31 dicembre 2014, dall'art. 6, comma 12, della legge della Regione Calabria 10 febbraio 2012, n. 7 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 11 agosto 2010, n. 21, nonché disposizioni regionali in attuazione del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106); 3) al 31 dicembre 2016, dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 15 gennaio 2015, n. 4, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 11 agosto 2010, n. 21 «Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale (modificata ed integrata con la L.R. n. 25/2010, con la L.R. n. 7/2012 e con la L.R. n. 23/2013) – modifiche al comma 12 dell'articolo 6»; 4) al 31 dicembre 2018, dall'art. 1, comma 21, della legge della Regione Calabria 27 dicembre 2016, n. 46, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2010, n. 21 (Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale)»; 5) al 31 dicembre 2020, dall'art. 1, comma 2, lettera f), della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2018, n. 50, recante «Interventi di modifica alla legge regionale 11 agosto 2010, n. 21 (Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del Patrimonio Edilizio Residenziale)»; e – da ultimo – 6) al 31 dicembre 2021, dall'art. 4, comma 2, lettera b), della legge reg. Calabria n. 10 del 2020.

4.– Sempre in via preliminare, occorre esaminare la portata della sopravvenuta legge della Regione Calabria 7 luglio 2022, n. 25 (Norme per la rigenerazione urbana e territoriale, la riqualificazione e il riuso), che – all'art. 15 – ha disposto l'abrogazione dell'intero corpus normativo della legge reg. Calabria n. 21 del 2010, in cui è inserita la disposizione modificata dalla norma regionale impugnata nel presente giudizio.

4.1.– La novella introdotta dalla legge reg. Calabria n. 25 del 2022 risulta inidonea ad incidere sulle questioni di legittimità costituzionale sottoposte all'esame di questa Corte.

Infatti, in questo caso l'abrogazione non ha carattere satisfattivo, risolvendosi in via di fatto in una mera anticipazione – dal 31 dicembre 2022 all'8 luglio 2022 – del termine finale di applicazione del regime di proroga, oggetto di censura nel presente giudizio.

D'altra parte, non è possibile escludere che la disposizione impugnata nel presente giudizio abbia avuto applicazione nel periodo in cui è stata in vigore.

Mancano, pertanto, le condizioni per poter ritenere cessata la materia del contendere.

5.– Ancora in via preliminare, deve essere rilevato che la prospettazione difensiva della Regione Calabria, in ordine alla mancata impugnazione di altre leggi regionali contenenti analoghe proroghe della disciplina sul «Piano casa», non influisce sull'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale.

Al riguardo, questa Corte, con orientamento costante, ha affermato che «[l]’ammissibilità dell’impugnazione, in termini di tempestività e di sussistenza dell’interesse a ricorrere, deve essere valutata in relazione alle singole leggi adottate». Infatti, «l’acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impuginate» (sentenza n. 24 del 2022; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 251 del 2022, n. 124, n. 107 e n. 25 del 2021 e n. 117 del 2020).

6.– Si può quindi procedere ad esaminare il primo gruppo di censure prospettate dal ricorrente.

L’art. 1 della legge reg. Calabria n. 23 del 2021 è impugnato, innanzitutto, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, e al principio di leale collaborazione.

Il ricorrente premette che nel 2012 la Regione Calabria e il Ministero per i beni e le attività culturali avevano avviato un rapporto di collaborazione istituzionale finalizzato all’elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale, in attuazione degli artt. 135 e 143 cod. beni culturali. Tale rapporto ha portato all’adozione del Quadro territoriale regionale paesaggistico, approvato dal Consiglio regionale con deliberazione del 1° agosto 2016, n. 134. In esso sono state poste le basi per la successiva redazione del piano paesaggistico, in funzione della tutela e valorizzazione del paesaggio.

La difesa statale fa rilevare, tuttavia, che è ancora mancante una pianificazione paesaggistica frutto dell’elaborazione congiunta di Stato e Regione Calabria, sottolineando che solo al piano paesaggistico spetta individuare la tipologia e le condizioni delle trasformazioni che possono essere consentite. Da ciò discenderebbe la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

Sarebbe, inoltre, violato l’art. 9 Cost., a causa dell’abbassamento degli standard di tutela paesaggistica, derivante dalla norma impugnata.

Del pari, sarebbe violato il principio di leale collaborazione, poiché con la disposizione in esame la Regione Calabria si sarebbe sottratta all’obbligo di redazione congiunta con lo Stato del piano paesaggistico, dettando la disciplina dei beni paesaggistici in modo del tutto autonomo e unilaterale.

Le censure appena illustrate sono riconducibili a un’unica ragione di impugnativa.

7.– Le questioni sono fondate.

La disposizione regionale impugnata consente un’ulteriore proroga (come si è visto, la settimana nell’arco di undici anni) del termine per la presentazione delle istanze per la realizzazione degli interventi di trasformazione edilizia previsti dalla legge reg. Calabria n. 21 del 2010. In attuazione dell’intesa sottoscritta il 1° aprile 2009, questo provvedimento legislativo ha infatti disciplinato «interventi di “razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente”, di “riqualificazione di aree urbane degradate”, di “sostituzione edilizia”, di “ampliamento” e di “demolizione e ricostruzione” di edifici esistenti», finalizzati «al rilancio dell’economia mediante il sostegno all’attività edilizia [...]» (art. 1).

Sin dal titolo della legge reg. Calabria n. 21 del 2010, lo stesso legislatore calabrese aveva qualificato come «straordinarie» le misure adottate per fare fronte a tali esigenze. Viceversa, con il differimento del termine di cui all’art. 6, comma 12, della stessa legge reg. Calabria n. 21 del 2010 sono state ripetutamente ampliate le possibilità di realizzare interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica del territorio. Attraverso la prolungata successione delle proroghe, il legislatore calabrese ha in effetti stabilizzato irragionevolmente una disciplina di carattere derogatorio, introdotta nel 2010 per fare fronte a esigenze di carattere temporaneo.

Con sentenza n. 219 del 2021, questa Corte ha già dichiarato l’illegittimità costituzionale del precedente differimento del medesimo termine stabilito dall’art. 4, comma 1, lettera b), della legge reg. Calabria n. 10 del 2020. In questa pronuncia, si è affermato che «[n]el consentire i richiamati interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica per un tempo indefinito, per effetto delle reiterate proroghe [...], le citate previsioni finiscono per danneggiare il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale, in violazione

dell'art. 9 Cost. Tale lesione è resa più evidente dalla circostanza che, in questo lungo lasso di tempo, non si è ancora proceduto all'approvazione del piano paesaggistico regionale».

Le medesime considerazioni si attagliano alla disposizione impugnata nel presente giudizio. Anche in questo caso, la reiterata e potenzialmente indefinita successione delle proroghe di una disciplina di carattere derogatorio delle trasformazioni edilizie si pone in conflitto con la necessità di un'organica pianificazione, che è funzionale all'ordinato sviluppo del territorio e alle connesse e fondamentali esigenze di conservazione e promozione del paesaggio e dell'ambiente, presidiate dagli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La giurisprudenza costituzionale più recente ha ribadito che «reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.)» (sentenza n. 229 del 2022).

Una tale violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., che può sussistere indipendentemente dal fatto che sia stato adottato un piano paesaggistico co-deciso tra Stato e regione (sentenze n. 229 e n. 24 del 2022), si manifesta con maggiore evidenza con riguardo ad una Regione, come la Calabria, che ha interrotto il percorso avviato per l'elaborazione congiunta del PPR e ne è tuttora sprovvista.

In definitiva, dunque, l'ulteriore proroga per l'anno 2022 del termine per la presentazione delle istanze per realizzare gli interventi previsti dalla legge reg. Calabria n. 21 del 2010 riconferma la lesione dei principi presidiati dai parametri costituzionali evocati, già accertata dalla sentenza n. 219 del 2021 in riferimento alla proroga per l'anno 2021.

8.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 23 del 2021, per violazione degli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

8.1.– Peraltro, questa Corte rileva che le altre disposizioni della medesima legge regionale hanno mero carattere strumentale: infatti, l'art. 2 contempla la clausola di invarianza finanziaria, mentre l'art. 3 stabilisce la data di entrata in vigore. Pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 fa sì che restino prive di contenuto precettivo le norme dettate dalle disposizioni ora menzionate (sentenze n. 161 e n. 124 del 2022).

9.– Restano assorbite le ulteriori censure formulate dalla difesa statale in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 23 (Proroga del termine di cui al comma 12 dell'articolo 6 della l.r. 21/2010).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 dicembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 14 febbraio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 10 gennaio 2023, n. 20

Materia: tutela della salute; coordinamento della finanza pubblica; poteri sostitutivi

Parametri invocati: artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Molise 23 giugno 2022, n. 11 (Organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza - Linee guida)

Esito: illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata nel suo complesso

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'intero testo della legge della Regione Molise 23 giugno 2022, n. 11 (Organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza - Linee guida).

La l.r. Molise 11/2022 definisce l'assetto dell'organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza, individuando le competenze dei singoli presidi in cui si articola il servizio sanitario regionale, anche in relazione ai rapporti con le strutture private accreditate.

La legge regionale impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica, disattendendo il piano di rientro concordato con lo Stato per il superamento del disavanzo sanitario.

Inoltre, a fronte del commissariamento della Regione Molise per l'attuazione del predetto piano di rientro, la legge regionale in questione si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost., poiché sarebbe intervenuta in ambiti oggetto di mandato commissariale.

Ad avviso della Consulta entrambe le questioni sono fondate.

La giurisprudenza costituzionale ha più volte 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 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2010"), secondo cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, i piani di rientro e i programmi operativi che - ai sensi del citato art. 2, commi 88 e 88-bis - ne costituiscono attuazione e aggiornamento.

La Regione è quindi obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena realizzazione dei piani di rientro.

Inoltre, qualora si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste da tali accordi, 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, tutelato dall'art. 32 Cost.*

Dai principi enunciati discende l'illegittimità costituzionale della legge de qua per violazione di entrambi i parametri evocati dal ricorrente.

Il piano di rientro dal disavanzo del servizio sanitario regionale, secondo l'Accordo sottoscritto il 27 marzo 2007 tra Ministro della salute, Ministro dell'economia e delle finanze e Presidente della Regione Molise, sottopone all'approvazione dei suddetti Ministri i provvedimenti

regionali di spesa e programmazione sanitaria che afferiscono, tra l'altro, alla "riconversione/chiusura/apertura di strutture e riformulazione del piano di edilizia sanitaria" e ai "requisiti e standard per l'accreditamento per strutture private".

Non essendosi concluso nei termini previsti, il piano di rientro è proseguito con diversi programmi operativi., predisposti dal commissario ad acta. Tutti i programmi operativi - inclusi quello attinente al periodo 2019-2021, approvato con decreto commissariale, e quello relativo al periodo 2022-2024, ancora in corso di elaborazione – *dedicano ampio spazio all'assetto della riorganizzazione della rete ospedaliera e di emergenza, che con ogni evidenza rappresenta una componente essenziale della programmazione ai fini del raggiungimento dell'azzeramento del disavanzo sanitario.*

Peraltro, i provvedimenti governativi con cui si è proceduto alla nomina del commissario ad acta, nella persona del Presidente della Regione Molise, e alla determinazione degli specifici contenuti del mandato commissariale, includono espressamente, tra gli interventi prioritari assegnati al commissario, "la programmazione ed attuazione del piano di riorganizzazione della rete ospedaliera, della rete di emergenza-urgenza e delle reti tempo dipendenti, in coerenza con il fabbisogno assistenziale e [...] con le indicazioni dei tavoli tecnici di monitoraggio".

Nel caso di specie è dunque evidente che la legge regionale impugnata - attenendo in via esclusiva alla organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza, anche con riferimento ai rapporti con le strutture private accreditate - contrasta con il piano di rientro concernente il disavanzo sanitario molisano, come attuato dai relativi programmi operativi, ed interferisce altresì con i poteri dell'attuale commissario ad acta.

SENTENZA N. 20
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'intero testo della legge della Regione Molise 23 giugno 2022, n. 11 (Organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza – Linee guida), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 agosto 2022, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2023 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera; udito l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 10 gennaio 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'intero testo della legge reg. Molise n. 11 del 2022, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.

La legge regionale impugnata definisce l'assetto dell'organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza, con individuazione delle competenze dei singoli presidi in cui si articola il servizio sanitario regionale, anche in relazione ai rapporti con le strutture private accreditate.

Secondo il ricorrente la legge regionale impugnata contrasterebbe, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con il principio di coordinamento della finanza pubblica stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui la Regione è vincolata al rispetto del piano di rientro concordato con lo Stato per il superamento del disavanzo sanitario.

La legge reg. Molise n. 11 del 2022 si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost., poiché – a fronte del commissariamento della Regione Molise per l'attuazione del piano di rientro da disavanzo sanitario – sarebbe intervenuta in ambiti oggetto di mandato commissariale.

2.– In via preliminare, va rilevata l'ammissibilità del ricorso, benché lo stesso abbia per oggetto l'intero testo della legge regionale.

Invero, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, risultano ammissibili le questioni promosse in via principale avverso interi atti legislativi, sempre che le leggi impugnate siano «caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure» (sentenze n. 143 e n. 128 del 2020, n. 194 del 2019 e n. 247 del 2018).

È questo il caso della legge reg. Molise n. 11 del 2022. Essa, composta di otto articoli, presenta infatti un contenuto certamente unitario, avendo ad oggetto la riorganizzazione della rete ospedaliera e di emergenza, individuando le competenze dei singoli presidi del territorio regionale (articoli da 1 a 6), prescrivendo che l'eventuale modifica delle medesime debba essere condivisa dal Consiglio regionale (art. 7) e fissando l'entrata in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione (art. 8).

3.– Nel merito entrambe le questioni sono fondate.

4.– Questa Corte ha più volte 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 (ex plurimis, sentenza n. 278 del 2014). 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, per cui sono vincolanti, per la regione che li abbia sottoscritti, i piani di rientro e i programmi operativi che – ai sensi dei commi 88 e 88-bis del medesimo art. 2 – ne costituiscono attuazione e aggiornamento; la regione è quindi obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena realizzazione dei piani di rientro (sentenze n. 14 del 2017, n. 266 del 2016 e n. 278 del 2014).

Qualora si verifichi una persistente inerzia della regione rispetto alle attività richieste da tali accordi, 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, tutelato dall'art. 32 Cost. (sentenze n. 117 del 2018, n. 106 e n. 14 del 2017, n. 266 del 2016 e n. 227 del 2015).

Sulla portata del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. è da ultimo intervenuta la sentenza n. 168 del 2021, chiarendo che lo stesso «si caratterizza per una necessaria temporaneità e cedevolezza», posto che l'istituzione statale «è chiamata ad assumersi la “responsabilità” (sentenza n. 43 del 2004) di risolvere nel minor tempo possibile la crisi dissipativa di un determinato ente autonomo, sì da rimmetterlo in condizione di tornare a garantire i beni da questo invece al momento compromessi»; in tale ambito, «lo Stato non può mancare di raggiungere l'effetto utile ed è tenuto ad impegnare, se del caso, le proprie migliori energie e anche adeguate risorse finanziarie», occorrendo «comunque garantire un punto di equilibrio che impedisca, a danno di tutta la Repubblica, il cronicizzarsi di una condizione di crisi, che risulterebbe lesiva di plurimi principi costituzionali».

Nell'esercizio del potere sostitutivo in esame, 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.» (sentenze n. 247 e n. 199 del 2018 e n. 106 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 14 del 2017 e n. 78 del 2011).

Al riguardo, questa Corte ha più volte affermato che l'illegittimità costituzionale della legge regionale per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. sussiste anche «quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro» (sentenze n. 247 e n. 117 del 2018, n. 190, n. 106 e n. 14 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 266 del 2016, n. 227 del 2015 e n. 110 del 2014).

5.– Dai principi enunciati discende l'illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata per violazione di entrambi i parametri evocati dal ricorrente.

5.1.– Il piano di rientro dal disavanzo del servizio sanitario regionale, secondo l'Accordo sottoscritto il 27 marzo 2007 tra Ministro della salute, Ministro dell'economia e delle finanze e Presidente della Regione Molise, sottopone all'approvazione dei Ministri indicati i provvedimenti regionali di spesa e programmazione sanitaria che afferiscono, tra l'altro, alla «riconversione/chiusura/apertura di strutture e riformulazione del piano di edilizia sanitaria» e ai «requisiti e standard per l'accreditamento per strutture private» (art. 3, comma 6).

Non essendosi concluso nei termini previsti, il piano di rientro è proseguito con diversi programmi operativi: tutti – inclusi quello attinente al periodo 2019-2021, approvato con decreto del commissario ad acta n. 94 del 2021, e quello relativo al periodo 2022-2024, ancora in corso di elaborazione – dedicano ampio spazio all'assetto della riorganizzazione della rete ospedaliera e di emergenza, che con ogni evidenza rappresenta una componente essenziale della programmazione ai fini del raggiungimento dell'azzeramento del disavanzo sanitario.

Ciò trova conferma anche nella delibera del Consiglio dei ministri 5 agosto 2021, con cui è stato nominato l'attuale commissario ad acta, nella persona del Presidente della Regione Molise e che rinvia – per gli specifici contenuti del mandato commissariale – a quanto stabilito dalla delibera di nomina del precedente commissario, risalente al 31 marzo 2021. Quest'ultima, infatti, espressamente include, tra gli interventi prioritari assegnati al commissario, «iii) la programmazione ed attuazione del piano di riorganizzazione della rete ospedaliera, della rete di emergenza-urgenza e delle reti tempo dipendenti, in coerenza con il fabbisogno assistenziale e [...] con le indicazioni dei tavoli tecnici di monitoraggio».

5.2.– Nel caso di specie è dunque evidente che la legge regionale impugnata – attenendo in via esclusiva alla organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza, anche con riferimento ai rapporti con le strutture private accreditate – contrasta con il piano di rientro concernente il disavanzo sanitario molisano, come attuato dai relativi programmi operativi, ed interferisce altresì con i poteri dell'attuale commissario ad acta, per come definiti alla lettera iii) della delibera del Consiglio dei ministri 5 agosto 2021; da ciò consegue la violazione, rispettivamente, degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.

6.– Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge reg. Molise n. 11 del 2022, restando conseguentemente assorbita l'istanza di sospensione avanzata dal Presidente del Consiglio dei ministri (ex plurimis, sentenza n. 168 del 2018).

7.– Da ultimo, questa Corte non può esimersi dal rilevare l'anomalia di un commissariamento della sanità regionale che si protrae da oltre tredici anni (si ricorda che la nomina del primo commissario ad acta risale al 24 luglio 2009), senza che gli obiettivi per cui è stato predisposto siano stati raggiunti, con tutte le ripercussioni che esso determina sulla forma di governo regionale, sui livelli essenziali delle prestazioni sanitarie e sull'equilibrio finanziario della sanità. Del resto, questa Corte ha già affermato in diverse occasioni che «il lungo protrarsi del commissariamento costituisce un sintomo negativo dell'andamento di questo processo, cosicché si accentua l'esigenza di soluzioni strutturali univoche ed efficaci e del rigoroso rispetto delle regole a tale scopo concepite» (sentenza n. 117 del 2018, relativa alla Regione Campania; nello stesso senso, sentenza n. 168 del 2021, relativa alla Regione Calabria).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 23 giugno 2022, n. 11 (Organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza – Linee guida).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 14 febbraio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 10 gennaio 2023, n. 26

Materia: impiego pubblico – spoil system

Parametri invocati: art. 97 co.2 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Corte di Cassazione - sezione lavoro

Oggetto: art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge della Regione Calabria 19 marzo 2004, n. 11 (*Piano Regionale per la Salute 2004/2006*)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

La pronuncia in epigrafe ha ad oggetto l'art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge della Regione Calabria 19 marzo 2004, n. 11 (*Piano Regionale per la Salute 2004/2006*).

La norma stabilisce che gli incarichi di direttore sanitario e di direttore amministrativo delle aziende sanitarie regionali “*hanno comunque termine ed i relativi rapporti di lavoro sono risolti di diritto, nell'ipotesi di cessazione, per revoca, decadenza, dimissioni o qualsiasi altra causa, del direttore generale*”.

La questione viene sollevata dalla Sezione lavoro della Corte di Cassazione chiamata a definire il giudizio promosso da un direttore amministrativo ASL sulla risoluzione di diritto del rapporto, conseguente alla decadenza del direttore generale e all'applicazione della disposizione sopra richiamata.

Confermando l'indirizzo espresso in alcune fondamentali precedenti pronunce relative ai meccanismi dello spoil system - a partire dalla sentenza n. 233/2006 fino alle sentenze n. 224/2010 e n. 228/2011 - la Corte Costituzionale dichiara fondata la questione e illegittima la norma regionale per contrasto con l'art. 97 comma 2 Cost.

Con la pronuncia in oggetto la Corte – anche rispetto a quanto affermato nei precedenti richiamati -pone in particolare l'accento sul principio di buon andamento e continuità dell'azione amministrativa.

Infatti - facendo decorrere la cessazione degli incarichi del direttore amministrativo e di quello sanitario dalla cessazione del direttore generale – la norma regionale contrasta con l'esigenza di continuità dell'azione amministrativa esponendo l'ente al rischio di subire un periodo di discontinuità gestionale, in ipotesi anche prolungato, con l'assenza di tutti i tre i direttori preposti al governo dell'ente stesso.

A ciò si aggiunge che la disposizione prevede un automatismo che non collega l'interruzione del rapporto in corso a ragioni “interne” allo stesso, alle modalità di svolgimento delle funzioni da parte del direttore amministrativo e di quello sanitario ed esclude ogni possibilità di valutazione qualitativa dell'operato di detti soggetti (sentenza n. 224/2010).

Manca infatti del tutto una fase valutativa dei comportamenti tenuti dal dirigente che gli consenta di fare valere le proprie ragioni, sulla base dei risultati delle prestazioni rese e delle competenze esercitate in concreto nella gestione dei servizi a lui affidati.

Rileva la Corte, in linea con quanto già affermato nella sentenza n. 228/2011, che la previsione di una fase valutativa imporrebbe invece al nuovo direttore generale, per fare cessare dall'incarico il direttore amministrativo e quello sanitario, di specificare le ragioni, connesse alle pregresse modalità di svolgimento delle funzioni dirigenziali da parte dell'interessato, «*idonee a fare ritenere sussistenti*

comportamenti di quest'ultimo suscettibili di integrare la violazione delle direttive ricevute o di determinare risultati negativi nei servizi di competenza e giustificare, dunque, il venir meno della necessaria consonanza di impostazione gestionale» (sentenza n. 228/ 2011).

In mancanza di tale fase procedurale la decadenza comporta una vera e propria “discontinuità della gestione” che risulta priva di una motivata giustificazione e si pone in contrasto con il principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. (sentenza n. 224/2010).

SENTENZA N. 26
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge della Regione Calabria 19 marzo 2004, n. 11 (Piano Regionale per la Salute 2004/2006), promosso dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra C.S. B. e l'Azienda sanitaria provinciale di Crotone e altri, con ordinanza del 18 ottobre 2021, iscritta al n. 1 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Calabria e di C.S. B.;

udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Marco Marazza per C.S. B. e Franceschina Talarico per la Regione Calabria; deliberato nella camera di consiglio del 10 gennaio 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 18 ottobre 2021 (reg. ord. n. 1 del 2022), la Corte di cassazione, sezione lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Calabria n. 11 del 2004.

La disposizione censurata stabilisce che gli incarichi di direttore sanitario e di direttore amministrativo delle aziende sanitarie regionali «hanno comunque termine ed i relativi rapporti di lavoro sono risolti di diritto, nell'ipotesi di cessazione, per revoca, decadenza, dimissioni o qualsiasi altra causa, del direttore generale».

Ad avviso del giudice a quo, questa norma lederebbe il principio del buon andamento di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., poiché pregiudicherebbe l'esigenza di assicurare con continuità l'espletamento delle funzioni affidate al direttore sanitario e a quello amministrativo, ancorando l'interruzione anticipata dei relativi rapporti alla cessazione del direttore generale e dunque prescindendo dalla sussistenza di ragioni, da valutare con le garanzie del giusto procedimento, legate alle concrete modalità di svolgimento degli incarichi.

Il denunciato meccanismo di sostanziale decadenza automatica violerebbe, inoltre, l'art. 98, primo comma, Cost., che impone ai pubblici impiegati un dovere di neutralità.

2.– Deve essere preliminarmente esaminata l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla Regione Calabria.

Le questioni sarebbero, infatti, irrilevanti, perché il rimettente non avrebbe considerato: a) che la risoluzione di diritto del rapporto de quo sarebbe stata prevista anche in un'apposita clausola del contratto sottoscritto dal ricorrente nel processo principale, la quale avrebbe «prodotto e ormai esaurito i propri effetti», a prescindere dalla norma denunciata; b) che, analogamente a quanto stabilito dalla norma censurata, anche l'art. 14, comma 3, della legge reg. Calabria n. 13 del 2005 disporrebbe la decadenza dagli incarichi del direttore sanitario e di quello amministrativo, sebbene in caso di nomina del nuovo direttore generale; c) che i contratti del direttore sanitario e di quello

amministrativo sarebbero regolati dalle norme del codice civile sui contratti di prestazione d'opera, sicché, se pure la disposizione censurata fosse espunta dall'ordinamento, la fattispecie oggetto del giudizio a quo sarebbe disciplinata da tali norme codicistiche.

2.1.– L'eccezione non è suscettibile di accoglimento, sotto alcuno dei profili in cui è articolata.

2.1.1.– I descritti rilievi della difesa regionale non possono, infatti, essere condivisi, dal momento che: a) dell'ipotizzata clausola contrattuale, il cui specifico contenuto non è stato, in ogni caso, descritto dalla Regione, non vi è cenno nell'ordinanza di rimessione, né la difesa regionale ha dedotto che essa appartenesse al *thema decidendum* devoluto al rimettente; b) la decadenza di cui all'art. 14, comma 3, della legge reg. Calabria n. 13 del 2005 è legata alla nomina del nuovo direttore generale, sicché si è al cospetto di una fattispecie distinta dalla risoluzione di diritto che ha dato origine al giudizio a quo; c) la Regione non ha indicato quale delle richiamate norme del codice civile disciplinerebbe tale risoluzione e comunque – se pure si volesse ritenere che intendesse fare riferimento all'art. 2227 cod. civ., che attribuisce al committente la facoltà di recesso ad nutum nei contratti di prestazione d'opera – non ha dedotto di aver fatto ricorso a tale facoltà dopo la risoluzione medesima (ciò che, a tacer d'ogni altra considerazione, si risolverebbe peraltro in un *posterius* che non inciderebbe sul giudizio di rilevanza).

2.1.2.– Del resto, nell'ordinanza di rimessione è chiaramente spiegato che la risoluzione di diritto del rapporto con il direttore amministrativo oggetto del processo principale è conseguita alla decadenza del direttore generale per effetto della norma denunciata; è in forza di quest'ultima, inoltre, che la sentenza d'appello impugnata con ricorso per cassazione ha disatteso le pretese azionate dal direttore amministrativo; infine, è proprio sull'asserita illegittimità costituzionale della medesima norma che si è fondato uno dei motivi di gravame.

Poiché gli ulteriori motivi di censura della sentenza impugnata sono stati dichiarati inammissibili, è evidente che il rimettente deve fare applicazione della disposizione sospettata e che l'esito dell'odierno incidente di legittimità costituzionale influisce sulla sua decisione: tanto è sufficiente a radicare la rilevanza delle questioni sollevate, secondo il costante orientamento di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 193, n. 183, n. 167, n. 143 e n. 139 del 2022).

3.– Nel merito, è fondata la censura di violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost.

Le sentenze n. 228 del 2011 e n. 224 del 2010 hanno puntualizzato le affermazioni della più risalente sentenza n. 233 del 2006, evocata dalla difesa della Regione Calabria, anche con riguardo alla specifica considerazione, in essa contenuta, del principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

In particolare, la richiamata sentenza n. 224 del 2010, anche alla luce dell'evoluzione medio tempore intervenuta nella giurisprudenza costituzionale sui meccanismi di *spoils system*, ha voluto valorizzare maggiormente, rispetto a quel precedente del 2006, altri profili che ha ritenuto più strettamente connessi al principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Infatti, con riguardo a una normativa della Regione Lazio che prevedeva una regola che legava in modo automatico, secondo il principio *simul stabunt, simul cadent*, la sorte di una figura non apicale, quale il direttore amministrativo, a quella del direttore generale, ha dato risalto, da un lato, alle «esigenze dell'Amministrazione ospedaliera concernenti l'espletamento con continuità delle funzioni dirigenziali proprie del direttore amministrativo, e, dall'altro lato, alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive dell'interessato, inerenti alla carica».

All'interno di un contesto normativo regionale che oltretutto stabiliva «un particolare iter procedimentale di garanzia per il direttore amministrativo», la sentenza in esame ha pertanto ritenuto del tutto ingiustificata, e in fondo anche contraddittoria, l'omessa considerazione delle medesime esigenze da parte della norma censurata, che stabiliva invece un mero meccanismo di decadenza automatica.

Quest'ultimo è stato quindi ritenuto in contrasto con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97, secondo comma, Cost.

3.1.– Tali conclusioni non possono che essere ribadite anche con riferimento alla norma censurata.

Questa, facendo decorrere la cessazione degli incarichi del direttore amministrativo e di quello sanitario dalla cessazione del vecchio direttore generale, stride, ancor più sotto tale profilo, con l'esigenza di continuità dell'azione amministrativa.

Infatti, in forza della specifica modalità con cui è strutturato il principio simul stabunt, simul cadent dall'art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Calabria n. 11 del 2004, l'ente risulta esposto al rischio di subire un periodo di discontinuità gestionale, in ipotesi anche prolungato, in cui il vacuum finisce addirittura per riguardare tutti i tre i direttori preposti, secondo le loro rispettive competenze, al governo dell'ente stesso.

3.2.– La norma censurata, inoltre, con l'effetto automatico che determina, «non ancora l'interruzione del rapporto di ufficio in corso a ragioni “interne” a tale rapporto» (sentenza n. 224 del 2010), legate alle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore amministrativo e di quello sanitario.

Essa, infatti, pretermette del tutto una fase valutativa dei comportamenti tenuti dall'interessato, in cui al dirigente sia consentita la possibilità di fare valere le proprie ragioni, sulla base dei risultati delle prestazioni rese e delle competenze esercitate in concreto nella gestione dei servizi amministrativi a lui affidati.

L'interruzione automatica del rapporto stabilita dalla norma censurata esclude quindi ogni possibilità di valutazione qualitativa dell'operato del direttore amministrativo e di quello sanitario.

In presenza invece di tale possibilità, il nuovo direttore generale, per fare cessare dall'incarico il direttore amministrativo e quello sanitario, sarebbe tenuto a specificare le ragioni, connesse alle pregresse modalità di svolgimento delle funzioni dirigenziali da parte dell'interessato, «idonee a fare ritenere sussistenti comportamenti di quest'ultimo suscettibili di integrare la violazione delle direttive ricevute o di determinare risultati negativi nei servizi di competenza e giustificare, dunque, il venir meno della necessaria consonanza di impostazione gestionale» (ancora, sentenza n. 228 del 2011).

Anche da questo punto di vista, quindi, l'automatismo della disciplina in discorso, con la mancata previsione di una fase procedurale che faccia dipendere «la decadenza da pregressa responsabilità del dirigente, comporta una vera e propria “discontinuità della gestione”», che, risultando priva di una motivata giustificazione, si pone in contrasto con il principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. (ancora, sentenza n. 224 del 2010).

3.3.– Sulla scorta delle argomentazioni che precedono, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Calabria n. 11 del 2004.

Resta assorbita l'ulteriore censura prospettata dal rimettente.

4.– Va, infine, precisato che in situazioni di commissariamento statale del servizio sanitario regionale – quale quello attualmente vigente nella Regione Calabria, di cui questa Corte «ha registrato la straordinaria lunghezza e difficoltà della gestione» (sentenza n. 228 del 2022) – quanto qui affermato, a regime, in ordine all'illegittimità costituzionale dell'automatismo della decadenza degli incarichi dei direttori sanitari e amministrativi non interferisce con la particolare prospettiva in cui, in tali contesti, viene in causa il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, e in particolare con quanto chiarito nella sentenza n. 168 del 2021, per cui il potere sostitutivo, «in situazioni estreme come quella in oggetto, non può essere certo attuato attraverso il mero avvicendamento del vertice, senza considerare l'inefficienza dell'intera struttura sulla quale tale vertice è chiamato a operare in nome dello Stato».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge della Regione Calabria 19 marzo 2004, n. 11 (Piano Regionale per la Salute 2004/2006).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 11 gennaio 2023, n. 27

Materia: Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili

Parametri invocati: Artt. 41, 97, 117, primo comma, Cost. – quest’ultimo in relazione all’art. 6 della direttiva 2001/77/CE, all’art. 13 della direttiva 2009/28/CE, all’art. 15 della direttiva 2018/2001/UE e ai principi espressi dal d.lgs. n. 199 del 2021 – e art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” espressi dall’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e al d.m. 10 settembre 2010; principio di leale collaborazione

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Art. 16 della legge Regione Abruzzo 11 gennaio 2022, n. 1 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti) e art. 19 della legge Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 5 (Disposizioni per l’attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni)

Esito: illegittimità costituzionale di entrambe le norme impugnate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Con la sentenza n. 77 del 2022, la Corte aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 4 della legge Regione Abruzzo n. 8 del 2021 che contemplava una sospensione delle procedure di autorizzazione di installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, relativamente a specifiche zone agricole, nelle more dell’individuazione delle aree e dei siti non idonei all’installazione degli impianti. Con la sentenza in esame, viene dichiarata l’illegittimità di due articoli di leggi successive che intervengono sempre sull’articolo 4 - modificandolo prima e sostituendone poi integralmente la disciplina – in quanto presentano profili di incostituzionalità già dichiarati dalla Corte poiché violano i medesimi principi fondamentali della materia concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, con un primo ricorso ha impugnato l’art. 16 della legge Regione Abruzzo n. 1 del 2022 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti) che modifica l’art. 4, comma 2, della legge Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Esternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni), sostituendo le parole “31 dicembre 2021” con quelle “30 giugno 2022”. Tale sostituzione determina la proroga del termine entro il quale la Giunta regionale è chiamata a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione contenente l’individuazione delle aree e dei siti inidonei all’installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, con conseguente proroga del correlato meccanismo di moratoria di cui al comma 1 del citato art. 4 secondo il quale, nelle more dell’individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti inidonei all’installazione di specifici impianti, sono sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia, le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agro alimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale.

Per il ricorrente, la norma impugnata lederebbe in primo luogo l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e le relative linee guida che recano i principi fondamentali della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. poiché, nel prevedere la proroga della moratoria – che sospende le autorizzazioni per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - violerebbe i citati principi ispirati ad esigenze di celerità, di semplificazione e di uniformità sull'intero territorio nazionale, oltre che di massima diffusione dell'energia da fonti rinnovabili. La norma impugnata contrasterebbe altresì con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto andrebbe a sospendere un potere autorizzativo relativo a un'attività non solo consentita, ma anche incentivata e promossa a livello internazionale e sovranazionale, dalle direttive 2001/77/CE, 2009/28/CE e 2018/2001/UE, ponendosi pertanto in contrasto non solo con le predette direttive ma anche con i principi espressi in attuazione delle medesime dall' art. 20, commi da 6 a 8, del decreto legislativo n. 199/2021 di recepimento. La norma sarebbe lesiva, infine, anche degli artt. 41 e 97 Cost. poiché la moratoria prevista sacrificerebbe l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza e alla celere valutazione di tutti gli interessi coinvolti a garanzia del buon andamento dell'amministrazione.

Con successivo ricorso, l'Avvocatura dello Stato ha impugnato l'art. 19 della legge Regione Abruzzo n. 5 del 2022 con riferimento ai medesimi parametri invocati nel precedente ricorso, per violazione dei principi fondamentali della materia concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". La norma sostituisce interamente l'art. 4 della l.r. abruzzese n. 8 del 2021, prevedendo, al comma 1, che i Comuni, con deliberazione del Consiglio comunale da adottare entro e non oltre il 31 maggio 2022, possono individuare le zone del territorio comunale inidonee all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili limitatamente alle zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, e al comma 2 che, decorso il termine previsto dal comma 1, non possono essere posti limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione in materia.

Per il ricorrente, l'art. 19 violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente ai principi fondamentali espressi dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dal d.m. 10 settembre 2010, che non ha attribuito alcuna funzione ai Comuni in tema di ubicazione di impianti di energia rinnovabile; inoltre, precluderebbe in assoluto la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili a fronte di norme statali finalizzate invece alla massima diffusione degli impianti medesimi.

I ricorsi sono stati riunificati dalla Corte e definiti con una unica pronuncia in quanto le disposizioni impugnate intervengono sulla medesima norma (ovvero l'art. 4 della legge Regione Abruzzo n. 8 del 2021), regolano la stessa materia e pongono questioni di legittimità costituzionale fondate su ragioni strettamente collegate.

Le questioni sollevate con i due distinti ricorsi sono per la Corte entrambe fondate in quanto le due norme impugnate, che disciplinano il regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili, violano i principi fondamentali della materia concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", ponendosi pertanto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. Inoltre, i predetti principi fondamentali sono attuativi di direttive europee, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale, e quindi le norme censurate sono lesive altresì dell'art. 117, primo comma, Cost.

La Corte ricostruisce il quadro normativo di riferimento rappresentato dal d.lgs. n. 199 del 2021 emanato al fine di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese attraverso disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili. L'art. 20, comma 1, del citato decreto legislativo dispone che, con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, siano stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili. Quanto alle aree idonee, il comma 4 del medesimo articolo prevede che, conformemente ai principi e criteri stabiliti con i decreti di cui al comma 1, le Regioni individuano con legge le aree idonee; in ogni caso il comma 6 stabilisce che nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero

sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione; infine, il comma 7 chiarisce che le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale, in ragione della sola mancata inclusione nell'elenco delle aree idonee. L'art. 18, comma 3, del medesimo decreto legislativo, stabilisce che solo a seguito dell'entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l'individuazione di superfici e aree idonee ai sensi del predetto art. 20, con decreto del Ministero della transizione ecologica sono aggiornate le linee guida per l'autorizzazione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili di cui all'articolo 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387. Il citato iter non è stato al momento completato e le linee guida emanate con il d.m. 10 settembre 2010 non sono state ancora aggiornate. Pertanto, il regime di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti rinnovabili è costituito, al momento attuale, dall'autorizzazione unica di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011, che a sua volta rimanda all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003. Inoltre, le suddette linee guida, ancorché non aggiornate, per giurisprudenza costante della Consulta sono comunque vincolanti per le regioni a garanzia di una disciplina uniforme in tutto il territorio nazionale.

A fronte di tale ricostruito quadro normativo, le due disposizioni impugnate sono in contrasto con i parametri costituzionali rappresentati dal primo e dal terzo comma dell'art. 117 Cost. Invero, la proroga al 30 giugno 2022, disposta dall'art. 16 l.r. 1/2022, della moratoria che sospende le autorizzazioni per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili confligge con la previsione di un termine massimo entro il quale concludere il procedimento dell'autorizzazione unica e contrasta altresì con la funzione di accelerazione e di semplificazione del procedimento stesso che le linee guida assegnano alla individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti non idonei. La Corte ricorda inoltre che il comma 6 dell'art. 20 del citato d. lgs n. 199 del 2021 reca espressamente il divieto di prevedere moratoria ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione nelle more dell'individuazione delle aree idonee. L'art. 19 della l.r. 5/2022, secondo la quale spetta ai Comuni il compito di individuare le aree ed i siti non idonei all'installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, contrasta con l'art. 12 del d.lgs. 387 del 2003 il cui comma 10 assegna tale compito esclusivamente alle regioni e alle province autonome cui spetta conciliare le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata. Pertanto, fermo restando il possibile coinvolgimento dei comuni nella definizione dell'atto di programmazione, la regione non può per legge demandare a essi un compito che le è stato assegnato dai principi statali al fine di garantire, nell'ambito dei singoli territori regionali, il delicato temperamento dei vari interessi implicati e il rispetto dei vincoli imposti alle regioni (e analogamente alle province autonome) per il raggiungimento della quota minima di incremento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili. Restano assorbite le ulteriori censure formulate in entrambi i ricorsi.

La Corte accoglie, quindi, tutti i rilievi sollevati dal ricorrente, confermando la necessità di garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabile nel comune intento di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra al fine di contrastare il riscaldamento globale ed i cambiamenti climatici.

SENTENZA N. 27
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 11 gennaio 2022, n. 1 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti) e dell'art. 19 della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 5 (Disposizioni per l'attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati, rispettivamente, il 14 marzo e il 13 maggio 2022, depositati in cancelleria il 15 marzo e il 17 maggio 2022 e iscritti, rispettivamente, ai numeri 27 e 31 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 17 e 22, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udita nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
udita l'avvocata dello Stato Maria Vittoria Lumetti per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 15 marzo 2022, iscritto al n. 27 reg. ric. 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022, per violazione degli artt. 41, 97, 117, primo comma, Cost. – quest'ultimo in relazione all'art. 6 della direttiva 2001/77/CE, all'art. 13 della direttiva 2009/28/CE, all'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE e ai principi espressi dal d.lgs. n. 199 del 2021 – e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e al d.m. 10 settembre 2010, in quanto esprimono principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

1.1.– L'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022 modifica l'art. 4, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, prorogando dal «31 dicembre 2021» al «30 giugno 2022» il termine entro il quale la Giunta regionale è chiamata a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione contenente l'individuazione delle aree e dei siti inidonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, il che determina il prolungamento del correlato meccanismo di moratoria. Infatti, in base al comma 1 del citato art. 4, nelle more dell'individuazione delle aree e dei siti inidonei, «sono sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia, le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agro alimentari di qualità [...] e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale».

1.2.– Il ricorrente ritiene che la norma impugnata, nell'emendare l'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021 relativamente al dato temporale, condivide i medesimi profili di illegittimità costituzionale che lo avevano indotto a impugnare la precedente disposizione.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022 lederebbe, al pari della norma modificata, l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e le relative linee guida, che rilevano quali principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Nel prevedere la proroga della moratoria, che sospende le autorizzazioni per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la disposizione impugnata violerebbe i citati principi, ispirati a esigenze di celerità, di semplificazione e di uniformità sull'intero territorio nazionale, oltre che di massima diffusione dell'energia da fonti rinnovabili.

Per analoghe ragioni, la norma impugnata contrasterebbe anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto andrebbe a sospendere un potere autorizzativo relativo a un'attività non solo consentita, ma anche incentivata e promossa a livello internazionale e sovranazionale, in particolare dalle direttive 2001/77/CE, 2009/28/CE e 2018/2001/UE. In tale quadro, il rimettente ritiene altresì che «la norma regionale censurata si ponga in insanabile contrasto» con le disposizioni recate dall'art. 20, commi da 6 a 8, del «decreto legislativo n. 199/2021 di recepimento della direttiva UE 2018/2001».

Infine, lo stesso art. 16 cagionerebbe un vulnus anche agli artt. 41 e 97 Cost., poiché la moratoria sacrificerebbe, a un tempo, l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza, che condiziona la sua scelta imprenditoriale, e la celere valutazione di tutti gli interessi coinvolti a garanzia del «buon andamento dell'azione amministrativa».

2.– Con ricorso iscritto al n. 31 reg. ric. 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2022, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. – in relazione all'art. 6 della direttiva 2001/77/CE, all'art. 13 della direttiva 2009/28/CE e all'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE –, dell'art. 117, terzo comma, Cost. – in relazione ai principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», espressi dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dal d.m. 10 settembre 2010 – e del principio di leale collaborazione.

2.1.– L'impugnato art. 19, sostituendo interamente l'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, prevede, al comma 1, che «[i] Comuni, con deliberazione del Consiglio comunale da adottare entro e non oltre il 31 maggio 2022, possono individuare le zone del territorio comunale inidonee all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili limitatamente alle zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità [...] e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione del paesaggio rurale e delle tradizioni agroalimentari locali». Al comma 2, dispone che, «[d]ecorso il termine previsto dal comma 1, non possono essere posti limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione in materia».

2.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la norma impugnata violi l'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente ai principi fondamentali espressi dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dal d.m. 10 settembre 2010, che non avrebbero attribuito alcuna «funzione [al] Comune in tema di ubicazione di impianti di energia rinnovabile».

Inoltre, la medesima disposizione impugnata, in quanto formulata in modo da poter «precludere in assoluto la realizzazione degli impianti» di produzione di energia da fonti rinnovabili, contrasterebbe – secondo il ricorrente – sia con i citati principi fondamentali, sia con l'art. 117, primo comma, Cost. Le norme interposte evocate dalla difesa statale sarebbero, infatti, finalizzate alla massima diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Da ultimo, il ricorrente lamenta che la norma, in quanto «assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del percorso condiviso con lo Stato», violerebbe anche il principio di leale collaborazione.

3.– I ricorsi iscritti al n. 27 e al n. 31 reg. ric. 2022 impugnano due disposizioni che intervengono sulla medesima norma (l'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021), regolano la stessa materia e pongono questioni di legittimità costituzionale fondate su ragioni strettamente collegate.

Si può, pertanto, disporre la riunione dei giudizi, affinché siano definiti con un'unica pronuncia.

4.– In via preliminare va escluso che la complessa sequenza normativa che ha interessato la disciplina regionale impugnata possa aver determinato la cessazione della materia del contendere relativamente al ricorso iscritto al n. 27 reg. ric. 2022.

L'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022, che ha modificato il termine disposto dall'art. 4, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, è entrato in vigore il 15 gennaio 2022. L'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2022, che ha sostituito il citato art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, è entrato in vigore il 19 marzo 2022.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, la modifica, intervenuta nel corso del giudizio, della disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale promossa in via principale determina la cessazione della materia del contendere quando è dato rilevare il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e la mancata applicazione medio tempore della disposizione impugnata (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 240, n. 187, n. 24 e n. 23 del 2022).

Nel caso di specie, nessuna delle due condizioni ricorre. Il carattere satisfattivo della modifica è escluso, fra l'altro, dalla stessa impugnazione della norma sopravvenuta. Quanto alla non applicazione, la norma è rimasta in vigore per circa due mesi e non è dato in alcun modo inferire che non abbia operato il relativo meccanismo sospensivo.

5.– Nel merito le questioni promosse con i ricorsi iscritti al n. 27 e al n. 31 reg. ric. 2022 sono fondate.

Sia l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022 sia l'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2022 attengono al regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili e violano i principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Al contempo, detti principi fondamentali sono attuativi di direttive emanate dall'Unione europea, nel rispetto di impegni assunti a livello internazionale, e le disposizioni impugnate si pongono, pertanto, in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost.

6.– Occorre precisare innanzitutto che, in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, e sulla base dei principi e dei criteri indicati nella legge n. 53 del 2021, è stato emanato il d.lgs. n. 199 del 2021, volto ad «accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili» e a raggiungere gli «obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030», «conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima» (art. 1, commi 1, 2 e 3).

6.1.– L'art. 20, comma 1, del citato decreto legislativo dispone che, con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, siano stabiliti «principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili».

Quanto alle aree idonee, il comma 4 prevede che «[c]onformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1 [...] le Regioni individuano con legge le aree idonee», fermo restando che, «nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1», il comma 8 indica le aree considerate idonee.

In ogni caso, in base al comma 6 dell'art. 20, «[n]elle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione».

Inoltre, il comma 7 del medesimo articolo chiarisce che «[l]e aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee».

6.2.– In raccordo con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, l'art. 18, comma 3, del medesimo decreto legislativo stabilisce che, solo «[a] seguito dell'entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l'individuazione di superfici e aree idonee ai sensi dell'art. 20, con decreto del Ministero della transizione ecologica, di concerto con il Ministero della cultura, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono aggiornate le linee guida per l'autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili di cui all'articolo 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387».

Il citato iter non è stato al momento completato e le linee guida emanate con il d.m. 10 settembre 2010 non sono state ancora aggiornate.

Infine, il comma 2 dell'art. 18 del d.lgs. n. 199 del 2021, sostitutivo dell'art. 4, comma 2, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), indica gli articoli che regolano i «regimi di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti rinnovabili», deputando a regolare l'autorizzazione unica l'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011, che a sua volta rimanda all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, come modificato dallo stesso art. 5.

7.– A fronte del richiamato quadro normativo si palesa il contrasto dell'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022 rispetto a entrambi i parametri costituzionali sopra richiamati (art. 117, primo e terzo comma, Cost.).

7.1.– Innanzitutto, la disposizione impugnata viola i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» desumibili tanto dalla disciplina sull'autorizzazione unica, di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, come modificato dall'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011 (ex multis, sentenze n. 221, n. 216, n. 121, n. 77 e n. 11 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020), quanto dalle relative linee guida, che, «approvate in sede di conferenza unificata, sono espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni [...] (sentenza n. 77 del 2022)» (sentenza n. 216 del 2022). Le citate linee guida, emanate in base all'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, e – come si è sopra precisato (punto 6.2.) – non ancora aggiornate, sono, per giurisprudenza costante di questa Corte, vincolanti nei confronti delle regioni, in quanto poste a completamento della normativa primaria «in settori squisitamente tecnici» (sentenze n. 121 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, nonché n. 69 del 2018) e connotate dal carattere della inderogabilità a garanzia di una disciplina «uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)» (sentenza n. 106 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 221, n. 216, n. 77 e n. 11 del 2022, n. 177 e n. 46 del 2021).

I principi fondamentali, sopra richiamati, sono i medesimi rispetto ai quali questa Corte ha già dichiarato, con la sentenza n. 77 del 2022, costituzionalmente illegittimo l'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, oggetto della modifica introdotta dalla disposizione impugnata. Quest'ultima ha, infatti, prorogato al «30 giugno 2022» il meccanismo regolato dall'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, che contemplava una sospensione delle procedure di autorizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, relativamente a specifiche zone agricole, nelle more dell'individuazione delle aree e dei siti non idonei all'installazione degli impianti.

Tale moratoria è stata ritenuta da questa Corte confliggente con la previsione di un termine massimo entro il quale concludere il procedimento unico (art. 12, comma 4, ultimo periodo, del d.lgs. n. 387 del 2003, come sostituito dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2011). In pari tempo è stata reputata contrastante con le funzioni di mera accelerazione e semplificazione del procedimento di autorizzazione unica, che le linee guida assegnano (come espressamente chiarisce il punto 17.1) alla individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti non idonei (sentenza n. 77 del 2022, in linea con le pronunce n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018; di seguito, in senso conforme le sentenze n. 266, n. 216 e n. 121 del 2022). Da ultimo, questa Corte non ha mancato di rammentare che, ai sensi dell'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003, gli «impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici» (sentenza n. 77 del 2022), fermo

restando che, come prevede la norma indicata, «[n]ell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14» (ancora sentenza n. 77 del 2022).

Ebbene, l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022, nel procrastinare il citato meccanismo sospensivo di cui all'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, condivide i medesimi profili di illegittimità costituzionale, già rilevati nella sentenza n. 77 del 2022, e oltretutto, proprio in ragione della proroga, li acuisce, aggravando il contrasto con l'obiettivo acceleratorio, sotteso ai parametri interposti all'art. 117, terzo comma, Cost.

Da ultimo, non può tacersi che il divieto di prevedere «moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione» viene espressamente ribadito dall'art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021, che preclude detti meccanismi «nelle more dell'individuazione delle aree idonee».

7.2.– In pari tempo, l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022 collide con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE, in linea di continuità con quelli fatti propri dalle direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE.

L'art. 15, paragrafo 1, della direttiva 2018/2001/UE richiede agli Stati membri di assicurare che le norme nazionali in materia di procedure autorizzative «siano proporzionate e necessarie» e che «siano razionalizzate e accelerate al livello amministrativo adeguato e siano fissati termini prevedibili» (paragrafo 1, lettera a). Analoghe esigenze erano, del resto, già affermate dall'art. 6, paragrafo 1, della direttiva 2001/77/CE, modificata e abrogata dalla direttiva 2009/28/CE, il cui art. 13, paragrafo 1, lettera c), ha ribadito la necessità che le «procedure amministrative siano semplificate e accelerate».

Di conseguenza, l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022, nel prorogare un meccanismo di moratoria delle procedure di autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, viola i citati impegni assunti dallo Stato italiano nei confronti dell'Unione europea e a livello internazionale (infra punto 8.2).

8.– Di seguito, contrasta con l'art. 117, primo e terzo comma, Cost., anche l'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2022, che ha sostituito l'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021.

La disposizione, impugnata con il ricorso iscritto al n. 31 reg. ric. 2022, prevede, al comma 1, che spetta ai comuni il compito di individuare «entro e non oltre il 31 maggio 2022» le aree e i siti non idonei all'installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, relativamente alle stesse zone cui si riferiva già la norma sostituita.

Al comma 2, stabilisce poi che, «[d]ecorso il termine previsto dal comma 1, non possono essere posti limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione in materia».

8.1.– Duplice è la ragione di contrasto con i principi fondamentali dettati a livello statale nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

8.1.1.– Innanzitutto, il comma 1 della disposizione regionale impugnata viola i principi dettati dal legislatore statale in tema di individuazione delle aree e dei siti non idonei.

Tanto l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 (secondo cui in «attuazione [delle] linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti»), quanto il punto 17.1 delle linee guida assegnano alle regioni (e alle province autonome) – e non ai comuni – il compito di individuare le aree non idonee «attraverso un'apposita istruttoria», i cui esiti devono contenere per «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 individuati nelle disposizioni esaminate». In particolare, spetta alle regioni e alle province autonome – secondo il punto 17.2 delle linee guida – conciliare «le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing)».

La disciplina appena evocata disvela in maniera cristallina che, fermo restando il possibile coinvolgimento dei comuni nella definizione dell'atto di programmazione, la regione non può per legge demandare a essi un compito che le è stato assegnato dai principi statali al fine di garantire, nell'ambito dei singoli territori regionali, il delicato contemperamento dei vari interessi implicati e il rispetto dei vincoli imposti alle regioni (e analogamente alle province autonome) per il raggiungimento della quota minima di incremento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili.

8.1.2.– A questa prima ragione di contrasto, si aggiunge la doverosa constatazione che l'art. 19, pur non riproducendo testualmente il meccanismo moratorio disposto dal pregresso art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, a ben vedere accentua i profili di collisione con i principi fondamentali.

Infatti, il comma 2 della disposizione impugnata, nello stabilire che, «[d]ecorso il termine previsto dal comma 1, non possono essere posti limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione in materia», lascia inferire che l'individuazione delle aree e dei siti non idonei si traduce nella previsione di un limite alla facoltà di autorizzazione, laddove – nella prospettiva statale – serve, viceversa, solo a segnalare, a fini acceleratori e di semplificazione, un probabile esito negativo della procedura autorizzativa.

Anche di recente questa Corte ha ribadito che l'atto di pianificazione opera una «valutazione di “primo livello”», «con finalità acceleratorie» (sentenza n. 77 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 11 del 2022 e n. 177 del 2021), ma non può «creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa (sentenze n. 106 del 2020 e n. 286 del 2019)» (sentenza n. 216 del 2022).

8.2.– La possibilità di prevedere limiti alla facoltà di autorizzare l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, secondo quanto dispone l'art. 19, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2022, si pone, d'altro canto, in aperto contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, perseguito sia dalla direttiva 2009/28/CE, e già prima da quella 2001/77/CE, sia dalla direttiva 2018/2001/UE.

Simile finalità, riflessa nella disciplina dettata dalle citate direttive in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e rilascio delle licenze, viene chiaramente esplicitata dalla direttiva 2018/2001/UE, ove si evidenzia che il «maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili o all'energia rinnovabile costituisce una parte importante [delle] misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per rispettare gli impegni dell'Unione nel quadro dell'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, a seguito della 21a Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (“accordo di Parigi”)» (considerando n. 2).

Occorre, dunque, ribadire, in linea con numerosi precedenti di questa Corte, la necessità di garantire la «massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili» (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, ex multis, sentenze n. 221, n. 216 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011) «nel comune intento “di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra” (sentenza n. 275 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza n. 77 del 2022)» (sentenze n. 216 e n. 121 del 2022).

9.– In conclusione, l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022, impugnato con il ricorso iscritto al n. 27 reg. ric. 2022, e l'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2022, impugnato con il ricorso iscritto al n. 31 reg. ric. 2022, sono costituzionalmente illegittimi, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, Cost.

Sono assorbite le ulteriori censure formulate in ambedue i ricorsi.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 11 gennaio 2022, n. 1 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 5 (Disposizioni per l'attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 25 gennaio 2023, n. 32

Materia: tutela della salute

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sezione terza

Oggetto: art. 19, comma 3, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), nel testo anteriore alle modifiche introdotte dall'art. 49, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021), e dall'art. 9, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria).

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), nel testo vigente anteriormente alle modifiche introdotte dall'art. 49, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021) e dall'art. 9, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria), limitatamente alle parole: «, salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'articolo 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate».

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sezione terza, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), nella versione antecedente alle modifiche introdotte dagli artt. 49, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021) e 9, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria), disposizioni quest'ultime già dichiarate costituzionalmente illegittime, rispettivamente, dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 36 e n. 195 del 2021.

Il giudice rimettente ha ritenuto che la norma in questione, prevedendo che «[l]autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale, salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'articolo 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate», stabilisca, nell'inciso finale, una serie di ipotesi di deroga al principio per cui l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, tali da risultare in palese contrasto con gli artt. 8, 8-bis, 8-ter e 8-quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che dettano i principi

fondamentali stabiliti nella materia «tutela della salute» dalla legislazione statale in tema di rapporto tra autorizzazione ed accreditamento di strutture sanitarie, con la conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Ad avviso del Consiglio di Stato, infatti, la competenza regionale in materia di autorizzazione ed accreditamento di istituzioni sanitarie private deve essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente nella materia «tutela della salute», che vincola le regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato che, in particolare, con riferimento al caso in esame, pongono in rapporto di autonomia i provvedimenti di autorizzazione e di accreditamento delle strutture sanitarie. Secondo il rimettente, pertanto, la questione sollevata dovrebbe ritenersi del tutto analoga rispetto a quelle scrutinate dalla Corte Costituzionale nelle pronunce sopra richiamate, venendo in rilievo una serie di ipotesi, incentrate su un'autorizzazione già rilasciata, che vincolerebbe, secondo la legge regionale, il successivo provvedimento di accreditamento.

La rilevanza della questione di legittimità costituzionale deriverebbe dal fatto che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, quale fondamento di legittimazione della deroga di cui la Regione Puglia ha fatto applicazione, comporterebbe l'illegittimità della determinazione dirigenziale regionale n. 103 del 2019, che di essa costituisce diretta e immediata espressione esecutiva.

Secondo la Corte la questione è fondata nel merito.

La censura avente ad oggetto l'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017 nella sua formulazione originaria, precedente alle modifiche introdotte dall'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 e dall'art. 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, riguarda il tema dell'accREDITAMENTO istituzionale di strutture sanitarie e socio-sanitarie, di cui all'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, e si fonda sulla distinzione che corre tra tale istituto e quello dell'autorizzazione, oggetto dell'art. 8-ter dello stesso d.lgs. n. 502 del 1992.

La Corte richiama la propria sentenza n. 36 del 2021 nella quale ha affermato che «“il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute”» e che «occorre “distinguere [...] gli aspetti che attengono all'‘autorizzazione’, prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'‘accreditamento’ delle strutture autorizzate”, precisando che, quanto all'‘autorizzazione’, “gli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono ‘requisiti minimi’ di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie”, e che, quanto all'‘accreditamento’, “occorrono, invece, ‘requisiti ulteriori’ (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992” (sentenza n. 292 del 2012, punto 4 del Considerato in diritto)».

La stessa sentenza chiarisce, inoltre, che «[l]a differenza che intercorre tra l'autorizzazione e l'accREDITAMENTO delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, in base al sistema delineato dagli artt. 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, come interpretati dalla giurisprudenza amministrativa, mostra che per la prima i profili rilevanti “sono quelli inerenti il fabbisogno complessivo di prestazioni sanitarie nel territorio e in particolare quelli concernenti la localizzazione delle strutture già presenti”, così da garantire la corretta distribuzione sul territorio “in modo che siano adeguatamente servite tutte le zone, anche quelle a bassa redditività, che in mancanza di tale strumento non sarebbero coperte” (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 7 marzo 2019, n. 1589); ai fini dell'accREDITAMENTO rileva, invece, il fabbisogno di assistenza programmato per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA)».

Pertanto, se nel procedimento di autorizzazione è richiesta una valutazione complessiva, che considera anche le prestazioni ulteriori rispetto a quelle rientranti nei livelli essenziali di assistenza (LEA) e le strutture private non accreditate, nel caso, invece, dell'accREDITAMENTO di strutture sanitarie, la valutazione ha ad oggetto «unicamente i LEA e prevede il coinvolgimento, in base all'art. 8-bis, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, solo “dei presidi direttamente gestiti dalle aziende unità sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende universitarie e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, nonché di soggetti accreditati ai sensi dell'articolo 8-quater, nel rispetto degli

accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies», senza quindi considerare le strutture private non accreditate» (sentenza n. 7 del 2021, punto 4.4. del Considerato in diritto).

La norma censurata applica il medesimo principio informatore che è alla base delle disposizioni già dichiarate costituzionalmente illegittime dalle sentenze n. 195 e n. 36 del 2021, consistente nella non consentita assimilazione, attesa la diversità dei relativi presupposti di legittimazione, tra l'autorizzazione e l'accreditamento di una struttura sanitaria, ponendosi così in contrasto con il principio generale della legislazione statale ricavabile da una lettura sistemica degli artt. 8, 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992.

La questione in esame appare del tutto analoga a quella già oggetto della sentenza n. 36 del 2021 in quanto, anche in questo caso, verrebbe «nuovamente in rilievo una deroga incentrata su un'autorizzazione già rilasciata che vincola, secondo la legge regionale, il successivo accreditamento».

A parere della Corte non è neppure possibile una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, ostando a ciò il suo chiaro tenore letterale che, con riferimento ai casi di «modifiche, ampliamento e trasformazione» delle strutture sanitarie, rinvia a specifiche ipotesi fatte oggetto di diretta definizione dall'art. 5, comma 2, della stessa legge reg. Puglia n. 9 del 2017. La norma prefigura, pertanto, nel suo inciso finale, una sostanziale coincidenza tra il provvedimento di autorizzazione di una struttura sanitaria e quello di accreditamento istituzionale, in palese contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale, ricavabile, come detto, da una lettura sistemica degli artt. 8, 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, che ne stabilisce invece l'autonomia e le differenze. Inoltre, la disposizione trasforma i provvedimenti di accreditamento, che la disciplina statale configura come discrezionali e fondati su presupposti diversi da quelli stabiliti per l'autorizzazione, in atti dovuti e a contenuto vincolato nelle dette ipotesi di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'art. 5, comma 2, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, se inerenti strutture già accreditate.

Tali conclusioni non possono essere contestate neppure sostenendo che, sulla base delle previsioni del regolamento della Regione Puglia 2 marzo 2006, n. 3, recante «Art. 3, comma 1, lettera a), punto 1) della L.r. 28 maggio 2004, n. 8. Fabbisogno prestazioni per il rilascio della verifica di compatibilità e dell'accreditamento istituzionale alle strutture sanitarie e socio-sanitarie», il «“fabbisogno programmato”», con specifico riferimento alle prestazioni diagnostiche con grandi macchine, debba ritenersi coincidente con il «“fabbisogno complessivo”» considerato per il rilascio del parere di compatibilità ai fini dell'autorizzazione alla realizzazione ed esercizio. Secondo, infatti, quanto già evidenziato nella sentenza n. 36 del 2021, i «due procedimenti – di autorizzazione e di accreditamento – sono, in base ai richiamati principi fondamentali della legge statale, tra di loro autonomi, essendo ciascuno finalizzato alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili».

Conseguentemente, la Corte ritiene che sia preclusa al legislatore regionale la previsione di effetti vincolanti, automatici, da attribuire all'autorizzazione ai fini dell'accreditamento istituzionale e che da ciò derivi l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, nella versione antecedente alle modifiche introdotte dagli artt. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 e 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, limitatamente alle parole «, salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'articolo 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate», in quanto la previsione di effetti vincolanti dell'autorizzazione sull'accreditamento si pone in contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale, espresso dalle norme interposte richiamate, che impone, invece, l'autonomia dei due procedimenti, con la conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

SENTENZA N. 32
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Daria de PRETIS; Giudici : Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), nel testo anteriore alle modifiche introdotte dall'art. 49, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021), e dall'art. 9, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria), promosso dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sezione terza, nel procedimento vertente tra Ars Radiologica srl e l'Istituto Santa Chiara srl e altri, con ordinanza del 24 dicembre 2021, iscritta al n. 13 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di Ars Radiologica srl, della Regione Puglia e dell'Istituto Santa Chiara srl;

udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Gianluigi Pellegrino per Ars Radiologica srl, Isabella Fornelli per la Regione Puglia e Vincenzo Di Gioia per l'Istituto Santa Chiara srl;

deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sezione terza, ha sollevato, con ordinanza del 24 dicembre 2021 (reg. ord. n. 13 del 2022), questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, nella versione vigente all'epoca dell'adozione dell'atto impugnato nel giudizio principale, ossia quella antecedente alle modifiche introdotte dagli artt. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 e 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, ai sensi della quale, con riferimento alle strutture sanitarie, «[l] autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale, salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'articolo 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate».

Il rimettente dubita della legittimità costituzionale della suddetta norma in quanto questa, nella sua parte finale, laddove richiama le ipotesi indicate dall'art. 5, comma 2, della stessa legge reg. Puglia n. 9 del 2017, derogherebbe al principio fondamentale della legislazione statale nella materia «tutela della salute», desumibile dagli artt. 8, 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, che stabilisce l'autonomia, individuandone le rispettive differenze, tra il procedimento di autorizzazione

e quello di accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie, violando così l'art. 117, terzo comma, Cost.

Il richiamato art. 5, comma 2, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, alle cui particolari ipotesi rinvia la norma censurata nella parte in cui collega all'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio effetti vincolanti ai fini dell'accREDITAMENTO, si riferisce, peraltro, non solo all'ambito della diagnostica per immagini, sia con grandi macchine che senza di queste, a cui erano limitate le tre fattispecie introdotte dall'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, già dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza di questa Corte n. 36 del 2021.

2.– Le eccezioni di inammissibilità della questione sollevate dalle parti non sono fondate.

2.1.– Va rigettata innanzi tutto l'eccezione di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza avanzata dalla difesa di Ars Radiologica srl, secondo la quale il giudice a quo avrebbe appunto offerto «una insufficiente descrizione della fattispecie e del complessivo quadro normativo regionale».

Ai fini dell'apprezzamento del requisito della rilevanza nei giudizi incidentali, questa Corte ha ripetutamente affermato che è fondamentale 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 questa Corte interferire su tale giudizio di rilevanza solo se esso, *ictu oculi*, appaia assolutamente privo di fondamento (*ex multis*, sentenze n. 258 del 2021 e n. 208 del 2019).

Nel caso di specie l'ordinanza di rimessione espone diffusamente le ragioni per cui la decisione sulla questione di legittimità costituzionale sollevata risulta pregiudiziale per la definizione del processo principale, evidenziando, in particolare, che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della parte finale dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, laddove questo stabilisce una serie di ipotesi di deroga al principio di autonomia tra procedimento di autorizzazione e procedimento di accREDITAMENTO, comporterebbe la conseguente illegittimità della determinazione dirigenziale regionale n. 103 del 2019, atto impugnato nel giudizio principale, che di tale disposizione costituisce, a parere del rimettente, diretta e immediata espressione esecutiva.

2.2.– Va, altresì, rigettata l'eccezione di inammissibilità per sopravvenuto difetto di rilevanza della questione, proposta dalla difesa dell'Istituto Santa Chiara srl, secondo cui, a seguito della sentenza di questa Corte n. 36 del 2021, sarebbe stato espunto dall'ordinamento giuridico non solo il testo dell'art. 19, comma 3, come sostituito dall'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, ma anche la versione precedente della disposizione.

La citata sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 che, il 30 novembre del 2019, aveva sostituito la parte finale dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, ma non ha inciso sul testo previgente di quest'ultima norma, che non era stato all'epoca tempestivamente impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale è, infatti, limitata alla norma impugnata e non può estendersi alla previgente versione della disposizione, in mancanza di un'autonoma impugnazione.

2.3.– Va rigettata, infine, anche l'eccezione di inammissibilità avanzata dalla difesa della Regione Puglia.

Questa Corte ha, più volte, affermato che si configura un'ipotesi di inammissibilità della questione, qualora il giudice non fornisca una motivazione adeguata sulla non manifesta infondatezza della stessa, limitandosi a evocare i parametri costituzionali, senza argomentare in ordine alla loro violazione (*ex plurimis*, sentenze n. 192 del 2016 e n. 70 del 2015; ordinanze n. 36 del 2015 e n. 158 del 2011).

Nel caso in esame, le pretese carenze argomentative prospettate dalla difesa regionale non inficiano l'ammissibilità della questione, non trattandosi di lacune tali da rendere oscuro od impreciso il senso delle censure avanzate dal giudice a quo.

Le osservazioni della difesa regionale, fondate sulla ritenuta coincidenza dei due diversi fabbisogni (quello relativo al procedimento di autorizzazione e quello relativo all'accREDITAMENTO),

frutto di una scelta programmatica che avrebbe effettuato la Regione Puglia nel regolamento n. 3 del 2006, attengono, infatti, semmai, al merito della questione, senza determinare una insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione che renda la stessa inammissibile.

3.– Nel merito, la questione è fondata.

3.1.– La censura avente ad oggetto l'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017 nella sua formulazione originaria, precedente alle modifiche introdotte dall'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 e dall'art. 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, riguarda il tema dell'accreditamento istituzionale di strutture sanitarie e socio-sanitarie, di cui all'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, e risulta imperniata sulla distinzione che corre tra tale istituto e quello dell'autorizzazione, oggetto dell'art. 8-ter dello stesso d.lgs. n. 502 del 1992.

Nella recente sentenza n. 36 del 2021, questa Corte ha affermato che «“il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute”» e che «occorre “distinguere [...] gli aspetti che attengono all'“autorizzazione”, prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'“accreditamento” delle strutture autorizzate”, precisando che, quanto all'“autorizzazione”, “gli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono “requisiti minimi” di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie”, e che, quanto all'“accreditamento”, “occorrono, invece, “requisiti ulteriori” (rispetto a quelli necessari all'“autorizzazione”) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992” (sentenza n. 292 del 2012, punto 4 del Considerato in diritto)».

La stessa sentenza chiarisce, inoltre, che «[l]a differenza che intercorre tra l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, in base al sistema delineato dagli artt. 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, come interpretati dalla giurisprudenza amministrativa, mostra che per la prima i profili rilevanti “sono quelli inerenti il fabbisogno complessivo di prestazioni sanitarie nel territorio e in particolare quelli concernenti la localizzazione delle strutture già presenti”, così da garantire la corretta distribuzione sul territorio “in modo che siano adeguatamente servite tutte le zone, anche quelle a bassa redditività, che in mancanza di tale strumento non sarebbero coperte” (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 7 marzo 2019, n. 1589). Ai fini dell'accreditamento rileva invece il fabbisogno di assistenza programmata per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA)».

Ora, mentre nel procedimento di autorizzazione è richiesta una valutazione complessiva, che considera anche le prestazioni ulteriori rispetto a quelle rientranti nei livelli essenziali di assistenza (LEA) e le strutture private non accreditate, nel caso, invece, dell'accreditamento di strutture sanitarie, la valutazione ha ad oggetto «unicamente i LEA e prevede il coinvolgimento, in base all'art. 8-bis, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, solo “dei presidi direttamente gestiti dalle aziende unità sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende universitarie e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, nonché di soggetti accreditati ai sensi dell'articolo 8-quater, nel rispetto degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies”, senza quindi considerare le strutture private non accreditate» (sentenza n. 7 del 2021, punto 4.4. del Considerato in diritto).

3.2.– La norma censurata applica il medesimo principio informatore che è alla base delle disposizioni già dichiarate costituzionalmente illegittime dalle sentenze n. 195 e n. 36 del 2021, consistente nella non consentita assimilazione, attesa la diversità dei relativi presupposti di legittimazione, tra l'autorizzazione e l'accreditamento di una struttura sanitaria, ponendosi così in contrasto con il principio generale della legislazione statale ricavabile da una lettura sistemica degli artt. 8, 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992.

La questione in esame appare invero del tutto analoga a quella già oggetto della sentenza n. 36 del 2021 in quanto, anche in questo caso, verrebbe «nuovamente in rilievo una deroga incentrata su un'autorizzazione già rilasciata che vincola, secondo la legge regionale, il successivo accreditamento».

Né, come rilevato anche dal rimettente, è possibile una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, ostando a ciò il suo chiaro tenore letterale che, con riferimento ai casi di

«modifiche, ampliamento e trasformazione» delle strutture sanitarie, rinvia a specifiche ipotesi fatte oggetto di diretta definizione dall'art. 5, comma 2, della stessa legge reg. Puglia n. 9 del 2017.

3.3.– La norma censurata prefigura, pertanto, nel suo inciso finale, una sostanziale coincidenza tra il provvedimento di autorizzazione di una struttura sanitaria e quello di accreditamento istituzionale, in palese contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale, ricavabile, come si è detto, da una lettura sistemica degli artt. 8, 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, che ne stabilisce invece l'autonomia e le differenze.

E invero, come rilevato anche dal giudice a quo, la disposizione censurata trasforma i provvedimenti di accreditamento, che la disciplina statale configura come discrezionali e fondati su presupposti diversi da quelli stabiliti per l'autorizzazione, in atti dovuti e a contenuto vincolato nelle dette ipotesi di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'art. 5, comma 2, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, se inerenti strutture già accreditate.

Né tali conclusioni possono essere contestate, in alcun modo, sulla base delle previsioni del regolamento reg. Puglia n. 3 del 2006, ai sensi del quale la difesa della Regione sostiene che il «“fabbisogno programmato”» ai fini dell'accREDITamento, con specifico riferimento alle prestazioni diagnostiche con grandi macchine, sarebbe coincidente con il «“fabbisogno complessivo”» richiesto, invece, ai fini dell'autorizzazione.

Va, infatti, ribadito quanto già evidenziato da questa Corte nella sentenza n. 36 del 2021, secondo cui i «due procedimenti – di autorizzazione e di accREDITamento – sono, in base ai richiamati principi fondamentali della legge statale, tra di loro autonomi, essendo ciascuno finalizzato alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili».

Conseguentemente, deve ritenersi preclusa al legislatore regionale la previsione di effetti vincolanti (id est automatici) da attribuire all'autorizzazione ai fini dell'accREDITamento istituzionale.

3.4.– Da ciò deriva l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, nella versione antecedente alle modifiche introdotte dagli artt. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 e 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, limitatamente alle parole «, salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'articolo 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate», in quanto la previsione di effetti vincolanti dell'autorizzazione sull'accREDITamento si pone in contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale, espresso dalle norme interposte richiamate, che impone, invece, l'autonomia dei due procedimenti, con la conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accREDITamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), nel testo vigente anteriormente alle modifiche introdotte dall'art. 49, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021) e dall'art. 9, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria), limitatamente alle parole: «, salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'articolo 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 2023.

F.to:

Daria de PRETIS, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 febbraio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 10 gennaio 2023, n. 41

Materia: Pubblico impiego

Parametri invocati: art 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione; artt. 4 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige)

Giudizio: legittimità: costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 16 e 17, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2021, n. 22 (Legge provinciale di stabilità 2022);

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2021, n. 22 (Legge provinciale di stabilità 2022);
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge prov. Trento n. 22 del 2021.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di due disposizioni della legge prov. Trento n. 22 del 2021.

Innanzitutto è impugnato l'art. 16 della predetta legge provinciale in riferimento all'art. 117, comma secondo, lett. l). Tale articolo proroga al 31 marzo 2023 i termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato relative al comparto autonomie locali in scadenza entro il 31 dicembre 2021 e nel corso dell'anno 2022.

La questione non è fondata.

La Corte ha costantemente affermato che la disciplina delle graduatorie, in quanto provvedimento conclusivo delle procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale, afferisce a profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non a profili privatizzati del relativo rapporto di lavoro, che sono invece ricondotti alla materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva statale.

Pertanto, la disciplina in esame rientra nell'ambito della competenza legislativa della Regione in materia di organizzazione degli uffici, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 267 del 2022, n. 58 del 2021 per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, n. 273 del 2020 per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e n. 42 del 2021 nei confronti della stessa Provincia autonoma di Trento; ex plurimis, anche le sentenze n. 126 del 2020 e n. 241 del 2018).

L'esercizio di tale competenza deve, comunque, ottemperare ai principi costituzionali di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

È stata, pertanto, esclusa la compatibilità costituzionale con tali principi di disposizioni regionali che hanno prorogato i termini di validità delle graduatorie quando il tempo trascorso dalla loro approvazione abbia determinato una perdita di professionalità degli idonei (ex plurimis, sentenze n. 58 del 2021, n. 273 e n. 126 del 2020, e n. 241 del 2018).

La seconda questione investe l'art. 17, comma 1, lettera a), della medesima legge prov. Trento n. 22 del 2021, in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., nonché agli artt. 4 e 8

dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in relazione all'art. 113, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 50 del 2016.

Nel merito, la questione è fondata per violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile».

Punto essenziale e decisivo ai fini del presente giudizio è l'accertamento della materia cui ascrivere la disposizione provinciale impugnata, a fronte delle opposte prospettazioni delle parti: il ricorrente la riconduce all'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato; la resistente, invece, la attribuisce alla propria competenza in materia di ordinamento degli uffici provinciali e, dunque, alle proprie competenze statutarie e, comunque, a quella residuale concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione.

La disposizione provinciale impugnata si inserisce nell'art. 5-bis della legge prov. Trento n. 2 del 2016, concernente gli «incentivi per funzioni tecniche» che possono essere riconosciuti ai dipendenti per lo svolgimento di specifiche attività inerenti ai contratti pubblici.

Tale articolo declina, dunque, nell'ordinamento provinciale quanto previsto a livello statale dall'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016, rubricato parimenti «incentivi per funzioni tecniche», i cui commi 2 e 3 sono evocati difatti dal ricorrente come parametri interposti.

L'istituto degli incentivi per funzioni tecniche costituisce, pertanto, un aspetto peculiare della disciplina dei lavori pubblici dettata dal citato d.lgs. n. 50 del 2016, il cui art. 2, comma 1, stabilisce che «[l]e disposizioni contenute nel presente codice sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, ordinamento civile, nonché nelle altre materie cui è riconducibile lo specifico contratto».

Tuttavia, tale auto-qualificazione da parte dello stesso legislatore statale non è di per sé idonea a stabilire l'effettiva natura delle specifiche disposizioni dettate in materia di incentivi per funzioni tecniche.

La Corte ha più volte affermato che la disciplina dei lavori pubblici non integra, in assenza di espressa indicazione nel nuovo art. 117 Cost., una vera e propria materia, sicché le diverse disposizioni vanno qualificate a seconda dell'oggetto cui afferiscono e conseguentemente possono essere ascritte, di volta in volta, a potestà legislative statali e regionali (ex plurimis, sentenze n. 43 del 2011 e n. 45 del 2010).

A tal fine, è necessario ricorrere ai criteri stabiliti dalla Corte in riferimento alla individuazione della ratio della specifica disposizione scrutinata, della sua finalità e del suo contenuto (ex plurimis, sentenza n. 193 del 2022).

Quanto al primo aspetto, la causa et ratio dell'istituto dell'incentivo per funzioni tecniche è ravvisabile, da un lato, nella valorizzazione delle competenze del personale impegnato nelle specifiche fasi di attività connesse agli appalti pubblici individuate dal legislatore, con attribuzione in funzione corrispettiva di un peculiare elemento della retribuzione di carattere incentivante, dall'altro, nel contenimento dei costi dei contratti pubblici che deriva da tale affidamento agli stessi dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice di attività che dovrebbero essere altrimenti esternalizzate.

Quanto al dato testuale delle richiamate disposizioni recate dall'art. 113, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 50 del 2016, evocate dal ricorrente come parametri interposti, va precisato che il comma 2 prevede che le amministrazioni aggiudicatrici destinino ad un apposito fondo risorse finanziarie in misura non superiore al due per cento sull'importo dell'appalto per retribuire le funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti «esclusivamente» per le seguenti attività: programmazione della spesa per investimenti; valutazione preventiva dei progetti; predisposizione e controllo delle procedure di gara e esecuzione dei contratti pubblici; responsabile unico del procedimento (RUP); direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e collaudo tecnico-amministrativo ovvero verifica di conformità; collaudatore statico, ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti. La disposizione stabilisce che il predetto fondo non è previsto per le amministrazioni aggiudicatrici che stabiliscono modalità diverse per la retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti.

Il successivo comma 3 dispone: che l'ottanta per cento delle risorse finanziarie del fondo costituito ai sensi del comma 2 è ripartito, per ciascuna opera o lavoro, servizio, fornitura con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale, sulla base di apposito regolamento adottato dalle amministrazioni secondo i rispettivi ordinamenti, tra il responsabile unico del procedimento e i soggetti che svolgono le funzioni tecniche indicate al comma 2 nonché tra i loro collaboratori; che la corresponsione dell'incentivo è disposta dal dirigente o dal responsabile di servizio preposto alla struttura competente, previo accertamento delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti; che gli incentivi complessivamente corrisposti nel corso dell'anno al singolo dipendente, anche da diverse amministrazioni, non possono superare l'importo del cinquanta per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo; e che, infine, le disposizioni non si applicano al personale con qualifica dirigenziale.

Occorre evidenziare che l'attuale disciplina statale attribuisce alla fonte contrattuale – a cui in origine era demandata la possibilità di individuare gli incentivi in oggetto – il solo compito di disciplinare le modalità e i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie destinate a tale scopo, oltretutto sulla base di un apposito regolamento adottato dalla singola amministrazione.

Sul carattere tassativo delle attività individuate dal comma 2 dell'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 si sono ripetutamente espresse diverse sezioni di controllo della Corte dei conti (sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione 2 marzo 2017, n. 134; sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione 13 dicembre 2016, n. 204; sezione delle autonomie, deliberazione 13 maggio 2016, n. 18). In particolare, esse hanno più volte affermato che l'avverbio «esclusivamente» esprime l'intenzione del legislatore di riconoscere il compenso incentivante limitatamente alle attività espressamente previste, ove effettivamente svolte dal dipendente pubblico.

Deve, dunque, affermarsi che gli incentivi per funzioni tecniche costituiscono indubbiamente un elemento specifico del trattamento economico del pubblico dipendente in termini di corrispettivo di determinate attività svolte nell'ambito degli appalti pubblici.

Ne consegue che l'istituto in esame fa parte della disciplina del trattamento retributivo dei pubblici dipendenti che, secondo il costante indirizzo della Corte, va ricondotto all'ordinamento civile, anche per i dipendenti delle regioni e delle autonomie speciali, e pertanto appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 253 del 2022, punto 4.1.2. del Considerato in diritto, e sentenza n. 190 del 2022, punto 4.1. del Considerato in diritto).

La disposizione provinciale impugnata lede pertanto la predetta competenza legislativa esclusiva dello Stato poiché consente alla contrattazione collettiva provinciale di ampliare il novero delle funzioni ammissibili alle retribuzioni incentivanti rispetto a quelle previste in modo tassativo dall'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016.

SENTENZA N. 41
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 17, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2021, n. 22 (Legge provinciale di stabilità 2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 febbraio 2022, depositato in cancelleria il 25 febbraio 2022, iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;
udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sabrina Azzolini per la Provincia autonoma di Trento;
deliberato nella camera di consiglio del 10 gennaio 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe (reg. ric. n. 14 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di due disposizioni della legge prov. Trento n. 22 del 2021.

1.1.– È innanzitutto impugnato l'art. 16 della predetta legge provinciale che proroga al 31 marzo 2023 i termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato relative al comparto autonomie locali in scadenza entro il 31 dicembre 2021 e nel corso dell'anno 2022.

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. – in relazione all'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001 (nel testo precedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 149, della legge n. 160 del 2019) e all'art. 91 del d.lgs. n. 267 del 2000 – in quanto interviene sulla disciplina delle graduatorie concorsuali, riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», trattandosi di una fase prodromica e funzionale all'instaurazione del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato.

Sarebbero, altresì, violati gli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., poiché la disposizione impugnata, nel prevedere una disciplina diversa da quella statale di cui al parametro interposto, lederebbe i principi di uguaglianza, di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione, senza fornire adeguata motivazione in ordine al più favorevole trattamento così disposto relativamente alla durata della validità delle graduatorie concorsuali e senza contemplare la verifica della perdurante attitudine professionale degli idonei.

Infine, la disposizione impugnata, nel disciplinare una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, esulerebbe dalle attribuzioni conferite alla Provincia autonoma di Trento dagli artt. 4 e 8 dello statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige.

1.2.– È, altresì, impugnato l'art. 17, comma 1, lettera a), della medesima legge prov. Trento n. 22 del 2021 che, nel modificare l'art. 5-bis, comma 1, della legge prov. Trento n. 2 del 2016, consente alla contrattazione collettiva provinciale di individuare altre funzioni nell'ambito dei contratti pubblici per il cui svolgimento possono essere riconosciuti incentivi per funzioni tecniche, oltre a quelle già individuate dalla originaria previsione della legge provinciale novellata.

Secondo il ricorrente, sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alle disposizioni dettate dall'art. 113, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 50 del 2016, che individuano in modo tassativo le attività che costituiscono esercizio di funzioni tecniche relative agli appalti svolte dai dipendenti pubblici, per le quali può essere corrisposto lo specifico incentivo previsto, e demandano alla contrattazione collettiva la sola determinazione delle modalità e dei criteri di riparto delle risorse disponibili e non già l'individuazione di ulteriori attività o funzioni tecniche retribuibili con il predetto incentivo, come invece previsto dalla disposizione provinciale impugnata.

Contestualmente, sarebbero altresì lesi gli artt. 4 e 8 dello statuto speciale, laddove prevedono che la legislazione regionale e delle province autonome deve svolgersi in armonia con la Costituzione, con i principi dell'ordinamento giuridico e con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, di cui le norme statali evocate come parametri interposti costituiscono espressione.

1.3.– La Provincia autonoma di Trento si è costituita in giudizio il 30 marzo 2022 e ha depositato il 20 dicembre 2022 una memoria conclusionale nella quale ha sollevato due eccezioni di inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione e ha ribadito e integrato quanto dedotto nell'atto di costituzione.

2.– La prima questione è, dunque, promossa nei confronti dell'art. 16 della legge prov. Trento n. 22 del 2021.

2.1.– Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità della censura sollevata dalla difesa della Provincia autonoma a ragione della mancanza di motivazione della dedotta violazione degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale.

L'eccezione non è fondata.

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata si pone «in contrasto con la riserva statale esclusiva in materia di ordinamento civile nella quale rientra la disciplina del pubblico impiego [...] esulando, pertanto dalle attribuzioni conferite alla Provincia dallo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (artt. 8 e 4 del d.P.R. 670/72)».

Come affermato da questa Corte in analoghe fattispecie, la censura, formulata in tali termini, esclude di per sé l'utilità di uno scrutinio e di una motivazione più pregnante, avendo il ricorrente ben presente che lo statuto speciale nulla dispone sulla competenza legislativa regionale nella materia «ordinamento civile» (ex plurimis, sentenze n. 11 del 2021 e n. 199 del 2020).

2.2.– La censura relativa alla lesione della competenza legislativa statale nella materia «ordinamento civile» ha un evidente carattere pregiudiziale rispetto a quelle riferite agli altri parametri (in tal senso, sentenze n. 267 del 2022 e n. 153 del 2021).

Infatti, l'asserita violazione del predetto parametro assume carattere prioritario, poiché ad essa viene ricollegata eziologicamente non solo quella riferita al parametro statutario, ma anche quella degli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost.

2.3.– In riferimento a tali ultimi parametri la questione va dichiarata inammissibile per carenza di adeguata motivazione.

Questa Corte ha costantemente affermato che l'esigenza di una adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in modo ancor più rigoroso nei giudizi promossi in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale, e che il ricorrente ha pertanto l'onere di fornire una illustrazione delle ragioni del contrasto con i parametri evocati (ex plurimis, sentenze n. 161 del 2022, n. 219, n. 95 e n. 2 del 2021).

Nella odierna fattispecie tale onere non è stato assolto.

Si è già rilevato che il ricorrente prospetta la lesione dei parametri in esame come mero effetto sostanziale della violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

Il ricorrente non formula alcun rilievo sulla eventuale incidenza negativa sul buon andamento dell'amministrazione che tali proroghe potrebbero determinare per effetto della possibile obsolescenza della competenza professionale acquisita dal candidato risultato idoneo, per effetto del lasso temporale trascorso dall'approvazione della graduatoria stessa; in particolare, omette qualsiasi riferimento alle procedure concorsuali interessate dalla disposizione provinciale impugnata.

2.4.– La questione riferita alla lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. non è fondata.

Questa Corte ha costantemente affermato che la disciplina delle graduatorie, in quanto provvedimento conclusivo delle procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale, afferisce a profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non a profili privatizzati del relativo rapporto di lavoro, che sono invece ricondotti alla materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva statale.

Pertanto, la disciplina in esame rientra nell'ambito della competenza legislativa della Regione in materia di organizzazione degli uffici, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 267 del 2022, n. 58 del 2021 per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, n. 273 del 2020 per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e n. 42 del 2021 nei confronti della stessa Provincia autonoma di Trento; ex plurimis, anche le sentenze n. 126 del 2020 e n. 241 del 2018).

L'esercizio di tale competenza deve, comunque, ottemperare ai principi costituzionali di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

È stata, pertanto, esclusa la compatibilità costituzionale con tali principi di disposizioni regionali che hanno prorogato i termini di validità delle graduatorie quando il tempo trascorso dalla loro approvazione abbia determinato una perdita di professionalità degli idonei (ex plurimis, sentenze n. 58 del 2021, n. 273 e n. 126 del 2020, e n. 241 del 2018).

È con tale quadro giurisprudenziale che si confronta l'odierna fattispecie.

Il ricorrente ripropone la tesi secondo cui la disciplina della proroga dei termini di validità delle graduatorie relative alle procedure per il reclutamento di personale nelle pubbliche amministrazioni, comprese le regioni, è riconducibile alla materia «ordinamento civile», in quanto collegata all'instaurazione del rapporto di lavoro di pubblico impiego.

Ma tale prospettazione è stata costantemente disattesa da questa Corte, da ultimo con la sentenza n. 267 del 2022, avente ad oggetto fattispecie analoga a quella oggi in esame.

Nell'odierna questione non si ravvisano elementi per discostarsi da tale indirizzo.

Il ricorrente adduce una motivazione sintetica e assertiva che si basa sul quid novi costituito dalle modifiche in materia di mobilità del personale nelle pubbliche amministrazioni recate dall'art. 3 del d.l. n. 80 del 2021, come convertito, che hanno fatto venir meno, in via generale, l'obbligo del previo nulla-osta dell'amministrazione di provenienza.

Secondo il ricorrente, tale novità normativa enfatizzerebbe la necessità di una omogenea regolazione dei termini di validità della graduatoria ai fini di garantire l'accesso alla pubblica amministrazione in modo uniforme sotto il profilo del lasso temporale decorso dall'approvazione della graduatoria e, dunque, dall'accertamento dell'idoneità professionale del candidato.

Tuttavia, la novità normativa non attiene, se non in via del tutto riflessa, alla disciplina in esame poiché opera sull'istituto della mobilità di cui questa Corte ha ripetutamente affermato la riconducibilità all'ordinamento civile in quanto correlato a un rapporto di pubblico impiego già in essere (ex plurimis, sentenze n. 39 del 2022, n. 150 del 2020 e n. 17 del 2014), laddove al contrario la norma impugnata interviene nella fase antecedente alla costituzione del rapporto.

3.– La seconda questione investe l'art. 17, comma 1, lettera a), della medesima legge prov. Trento n. 22 del 2021, in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., nonché agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in relazione all'art. 113, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 50 del 2016.

3.1.– Va preliminarmente esaminata l’eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa della Provincia autonoma che assume che il ricorrente non avrebbe spiegato le ragioni per cui ritiene che la disciplina dettata dalla disposizione impugnata debba conformarsi alle previsioni dell’art. 113, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016, in specie là dove prevede che siano escluse dalla applicazione del vincolo di destinazione di risorse al fondo per l’incentivazione le «amministrazioni aggiudicatrici per le quali sono in essere contratti o convenzioni che prevedono modalità diverse per la retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti». In proposito, la difesa rappresenta che la Provincia «si è dotata di una disciplina del compenso incentivante per lo svolgimento delle attività tecniche previsto dall’art. 124 del CCPL 2016/2018».

L’eccezione non è fondata.

Il ricorrente ha ampiamente argomentato il profilo di contrasto della disposizione impugnata con quanto previsto dal comma 2 dell’art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016, nel mentre l’aspetto specifico richiamato dalla difesa della Provincia attiene a una previsione del medesimo comma 2, che non incide sulla questione nei termini prospettati dal ricorrente.

3.2.– Nel merito, la questione è fondata per violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile».

3.2.1.– Punto essenziale e decisivo ai fini del presente giudizio è l’accertamento della materia cui ascrivere la disposizione provinciale impugnata, a fronte delle opposte prospettazioni delle parti: il ricorrente la riconduce all’ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato; la resistente, invece, la attribuisce alla propria competenza in materia di ordinamento degli uffici provinciali e, dunque, alle proprie competenze statutarie e, comunque, a quella residuale concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’amministrazione.

3.2.2.– La disposizione provinciale impugnata si inserisce nell’art. 5-bis della legge prov. Trento n. 2 del 2016, concernente gli «incentivi per funzioni tecniche» che possono essere riconosciuti ai dipendenti per lo svolgimento di specifiche attività inerenti ai contratti pubblici.

Tale articolo declina, dunque, nell’ordinamento provinciale quanto previsto a livello statale dall’art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016, rubricato parimenti «incentivi per funzioni tecniche», i cui commi 2 e 3 sono evocati difatti dal ricorrente come parametri interposti.

L’istituto degli incentivi per funzioni tecniche costituisce, pertanto, un aspetto peculiare della disciplina dei lavori pubblici dettata dal citato d.lgs. n. 50 del 2016, il cui art. 2, comma 1, stabilisce che «[l]e disposizioni contenute nel presente codice sono adottate nell’esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, ordinamento civile, nonché nelle altre materie cui è riconducibile lo specifico contratto».

Tuttavia, tale auto-qualificazione da parte dello stesso legislatore statale non è di per sé idonea a stabilire l’effettiva natura delle specifiche disposizioni dettate in materia di incentivi per funzioni tecniche.

Questa Corte ha più volte affermato che la disciplina dei lavori pubblici non integra, in assenza di espressa indicazione nel nuovo art. 117 Cost., una vera e propria materia, sicché le diverse disposizioni vanno qualificate a seconda dell’oggetto cui afferiscono e conseguentemente possono essere ascritte, di volta in volta, a potestà legislative statali e regionali (ex plurimis, sentenze n. 43 del 2011 e n. 45 del 2010).

A tal fine, è necessario ricorrere ai criteri stabiliti da questa Corte in riferimento alla individuazione della ratio della specifica disposizione scrutinata, della sua finalità e del suo contenuto (ex plurimis, sentenza n. 193 del 2022).

Quanto al primo aspetto, la causa et ratio dell’istituto dell’incentivo per funzioni tecniche è ravvisabile, da un lato, nella valorizzazione delle competenze del personale impegnato nelle specifiche fasi di attività connesse agli appalti pubblici individuate dal legislatore, con attribuzione in funzione corrispettiva di un peculiare elemento della retribuzione di carattere incentivante, dall’altro, nel contenimento dei costi dei contratti pubblici che deriva da tale affidamento agli stessi dipendenti dell’amministrazione aggiudicatrice di attività che dovrebbero essere altrimenti esternalizzate.

Quanto al dato testuale delle richiamate disposizioni recate dall'art. 113, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 50 del 2016, evocate dal ricorrente come parametri interposti, va precisato che il comma 2 prevede che le amministrazioni aggiudicatrici destinino ad un apposito fondo risorse finanziarie in misura non superiore al due per cento sull'importo dell'appalto per retribuire le funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti «esclusivamente» per le seguenti attività: programmazione della spesa per investimenti; valutazione preventiva dei progetti; predisposizione e controllo delle procedure di gara e esecuzione dei contratti pubblici; responsabile unico del procedimento (RUP); direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e collaudo tecnico-amministrativo ovvero verifica di conformità; collaudatore statico, ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti. La disposizione stabilisce che il predetto fondo non è previsto per le amministrazioni aggiudicatrici che stabiliscono modalità diverse per la retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti.

Il successivo comma 3 dispone: che l'ottanta per cento delle risorse finanziarie del fondo costituito ai sensi del comma 2 è ripartito, per ciascuna opera o lavoro, servizio, fornitura con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale, sulla base di apposito regolamento adottato dalle amministrazioni secondo i rispettivi ordinamenti, tra il responsabile unico del procedimento e i soggetti che svolgono le funzioni tecniche indicate al comma 2 nonché tra i loro collaboratori; che la corresponsione dell'incentivo è disposta dal dirigente o dal responsabile di servizio preposto alla struttura competente, previo accertamento delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti; che gli incentivi complessivamente corrisposti nel corso dell'anno al singolo dipendente, anche da diverse amministrazioni, non possono superare l'importo del cinquanta per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo; e che, infine, le disposizioni non si applicano al personale con qualifica dirigenziale.

3.2.3.– La disciplina recata dall'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 costituisce l'approdo di una complessa evoluzione normativa, le cui tappe salienti sono: l'art. 18 della legge 11 febbraio 1994 n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), concernente gli «incentivi per la progettazione»; le modifiche recate dal decreto-legge 3 aprile 1995, n. 101 (Norme urgenti in materia di lavori pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge n. 216 del 1995; la riformulazione dell'art. 18 della legge n. 109 del 1994 operata dall'art. 6, comma 13, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo); le ulteriori novazioni al medesimo art. 18 introdotte dalla legge 16 giugno 1998, n. 191 (Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica) e dalla legge 17 maggio 1999, n. 144 (Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali); infine la previsione dell'art. 92 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) che ha sostituito la normativa nei termini poi ripresi, da ultimo, dall'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016, come poi integrata dall'art. 76 del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50).

Di particolare rilievo ai fini in esame è l'evoluzione dell'originario impianto dell'istituto degli incentivi in questione per quanto riguarda la percentuale degli importi destinabili ai predetti incentivi, le attività per le quali essi sono riconosciuti, la dialettica fra le fonti regolatrici.

A tale ultimo proposito, occorre evidenziare che l'attuale disciplina statale attribuisce alla fonte contrattuale – a cui in origine era demandata la possibilità di individuare gli incentivi in oggetto – il solo compito di disciplinare le modalità e i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie destinate a tale scopo, oltretutto sulla base di un apposito regolamento adottato dalla singola amministrazione.

3.2.4.– Sul carattere tassativo delle attività individuate dal comma 2 dell'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 si sono ripetutamente espresse diverse sezioni di controllo della Corte dei conti (sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione 2 marzo 2017, n. 134; sezione regionale di

controllo per la Puglia, deliberazione 13 dicembre 2016, n. 204; sezione delle autonomie, deliberazione 13 maggio 2016, n. 18). In particolare, esse hanno più volte affermato che l'avverbio «esclusivamente» esprime l'intenzione del legislatore di riconoscere il compenso incentivante limitatamente alle attività espressamente previste, ove effettivamente svolte dal dipendente pubblico.

3.3.– Deve, dunque, affermarsi che gli incentivi per funzioni tecniche costituiscono indubbiamente un elemento specifico del trattamento economico del pubblico dipendente in termini di corrispettivo di determinate attività svolte nell'ambito degli appalti pubblici.

Ne consegue che l'istituto in esame fa parte della disciplina del trattamento retributivo dei pubblici dipendenti che, secondo il costante indirizzo di questa Corte, va ricondotto all'ordinamento civile, anche per i dipendenti delle regioni e delle autonomie speciali, e pertanto appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 253 del 2022, punto 4.1.2. del Considerato in diritto, e sentenza n. 190 del 2022, punto 4.1. del Considerato in diritto).

3.4.– La disposizione provinciale impugnata lede pertanto la predetta competenza legislativa esclusiva dello Stato poiché consente alla contrattazione collettiva provinciale di ampliare il novero delle funzioni ammissibili alle retribuzioni incentivanti rispetto a quelle previste in modo tassativo dall'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Conseguentemente non rileva il richiamo da parte della difesa provinciale alle competenze dell'ente in materia di contrattazione collettiva territoriale, poiché tali competenze devono comunque ottemperare all'assetto configurato dal legislatore statale in materia di trattamento economico dei pubblici dipendenti.

Il profilo di contrasto della disposizione provinciale impugnata con l'assetto normativo statale emerge, del resto, dagli stessi lavori preparatori. Si può ricordare in proposito il parere negativo reso dal Consiglio delle autonomie locali della Provincia autonoma di Trento in data 15 novembre 2021 con la considerazione che la «previsione risulta incoerente con la disciplina nazionale e con l'elaborazione giurisprudenziale sul punto che mira ad individuare in modo più preciso possibile i soggetti destinatari delle retribuzioni incentivanti».

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera a), della legge prov. Trento n. 22 del 2021.

4.– Restano assorbite le censure riferite alla lesione dei parametri statuari.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2021, n. 22 (Legge provinciale di stabilità 2022);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge prov. Trento n. 22 del 2021, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge prov. Trento n. 22 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e agli artt. 4 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 16 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 8 febbraio 2023, n. 44

Materia: edilizia ed urbanistica, ordinamento penale, tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza,

Parametri invocati: art. 81, art. 117, commi secondo, lettera l), m), s) e sesto Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 1, 9, 19 e 20 della l.r. Veneto 27/2021 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2021 in materia di governo del territorio, viabilità, lavori pubblici, appalti, trasporti e ambiente)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 19 della l.r. 27/2021;
- 3) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della l.r. 27/2021 promossa in riferimento all'art. 81 della Costituzione;
- 4) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20 della l.r. 27/2021 promosse in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera m), e sesto, Cost.;
- 5) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. 27/2021, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.;
- 6) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 della l.r. 27/2021 promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

In primo luogo, viene impugnato l'art. 1 della l.r. 27/2021 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione in relazione alla materia «ordinamento penale». Esso prevede che l'incremento dell'oblazione contemplata dalla legge sul condono sia destinato, fra le altre finalità ad interventi di valorizzazione e restauro paesaggistico su siti di interesse regionale, agli interventi, promossi dai comuni singoli o associati, di riqualificazione urbana nonché per le spese di progettazione degli interventi previsti nei programmi di rigenerazione urbana sostenibile. La Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, determina criteri e modalità di assegnazione del contributo. La Corte ha più volte affermato che il condono edilizio straordinario disciplinato dall'art. 32 del d.l. 269/2003, come convertito, opera su due piani distinti: «sul piano penale, al ricorrere dei presupposti di legge, determina l'estinzione dei reati edilizi; su quello amministrativo comporta il conseguimento della concessione in sanatoria (e l'estinzione dell'illecito amministrativo)». Il pagamento dell'oblazione costituisce il presupposto per l'estinzione non solo dei reati edilizi ma anche dei procedimenti di esecuzione delle relative sanzioni amministrative oltre a integrare uno dei requisiti per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria. Ai fini della estinzione del reato, l'art. 32, comma 36, del d.l. 269/2003, come convertito, richiede il concorso di tre elementi: la presentazione della domanda di definizione dell'illecito nei termini, il pagamento integrale dell'oblazione e, infine, il decorso di trentasei mesi da tale pagamento. Il versamento integrale dell'oblazione è, quindi, elemento costitutivo della fattispecie estintiva del reato, e come tale si riconnette alla competenza esclusiva del legislatore statale, che non solo è l'unico che può intervenire sulla sanzionabilità penale ma dispone anche, specie in occasione di sanatorie amministrative, «di assoluta discrezionalità in materia di “estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità” (sentenze n. 327 del 2000, n. 149 del 1999 e n. 167 del 1989)» (sentenza n. 196 del 2004). Nell'ambito della disciplina dell'oblazione, l'art. 32, comma 33, del d.l. 269/2003, come convertito, ha stabilito che «[l]e regioni, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, emanano

norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria e possono prevederne, tra l'altro, un incremento dell'oblazione fino al massimo del 10 per cento della misura determinata nella tabella C allegata al presente decreto, ai fini dell'attivazione di politiche di repressione degli abusi edilizi e per la promozione di interventi di riqualificazione dei nuclei interessati da fenomeni di abusivismo edilizio, nonché per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 23 della legge 28 febbraio 1985, n. 47». Con specifico riguardo a tale disciplina, la Corte ha affermato che essa si impone alle regioni, in quanto riconducibile al monopolio in capo allo Stato sulle scelte sanzionatorie, unicamente in relazione alla «misura dell'oblazione, [a]i relativi termini di versamento, ed in genere [al]le relative articolazioni procedurali ed organizzative» (sentenza n. 198 del 2004). Per il fatto di inerire a una fattispecie estintiva del reato che si ripercuote, nei termini anzidetti, anche sulla sanzionabilità amministrativa, i presupposti e le procedure dell'oblazione si impongono alle regioni anche in vista della collaborazione cui sono tenuti – nell'ambito del complessivo procedimento – i Comuni, titolari di fondamentali poteri di gestione e controllo del territorio, con l'autorità giurisdizionale. Tuttavia, alla disciplina dell'oblazione in quanto ricadente nell'ambito di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., resta estranea la destinazione degli introiti che le regioni riscuotono per effetto dell'incremento consentito dall'art. 32, comma 33, del d.l. 269/2003. Assume rilievo dirimente la circostanza che la tipologia degli interventi che tali fondi sono destinati a sostenere è correlata unicamente al perseguimento di finalità generali inerenti al governo del territorio, situandosi così completamente “a valle” della fattispecie estintiva del reato. Ne discende, pertanto, l'inconferenza del parametro dedotto nel ricorso rispetto all'ambito materiale cui deve essere ascritta la disposizione impugnata (sentenze n. 248 del 2022, n. 198 del 2021 e n. 286 del 2019). La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021 deve quindi dichiararsi non fondata.

Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 9 della l.r. 27/2021, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., quest'ultimo relativamente alla materia «tutela della concorrenza». Prevedendo un esonero, per le stazioni appaltanti regionali, dall'applicazione della ritenuta dello 0,50 per cento a garanzia dei versamenti agli enti previdenziali e assicurativi nelle procedure di pagamento relative a contratti pubblici di servizi, forniture e noleggio attrezzature di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, il legislatore regionale avrebbe dettato una «regola di gara» lesiva della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza. In particolare, il citato art. 9 contrasterebbe con l'art. 30, comma 5-bis, cod. contratti pubblici, secondo il quale tale ritenuta è operata «[i]n ogni caso» – indipendentemente, quindi, dalla tipologia contrattuale o dalla soglia di rilevanza economica – e può essere svincolata «soltanto in sede di liquidazione finale, dopo l'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, previo rilascio del documento unico di regolarità contributiva». La disposizione regionale violerebbe anche l'art. 81 Cost., perché sarebbe suscettibile, secondo il ricorrente, di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in termini di minori entrate contributive, nel caso in cui la stazione appaltante non potrà operare la ritenuta in parola nei confronti di un aggiudicatario non in regola con gli adempimenti contributivi e previdenziali. La Corte accoglie l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Veneto rispetto alla addotta violazione dell'articolo 81 della Costituzione ritenendo l'impugnativa assertiva e apodittica, limitandosi ad affermare il vulnus senza ulteriormente circostanziare i termini e le ragioni della dedotta illegittimità costituzionale. Per quanto concerne la denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la Corte ritiene tale questione fondata. Secondo la sua costante giurisprudenza, «la nozione di “concorrenza” di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. “non può non riflettere quella operante in ambito europeo (sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza ‘nel mercato’), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia

apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza ‘per il mercato’)» (sentenza n. 137 del 2018, richiamata dalla sentenza n. 4 del 2022). Alla luce di tale orientamento, non può ritenersi che la fase dell’esecuzione contrattuale, poiché successiva alla procedura di gara, sia per ciò solo estranea alla materia della concorrenza. Si consideri che le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio del 2014 in materia di contratti pubblici, ispirate al principio di libera concorrenza, regolano anche profili attinenti all’esecuzione, in quanto in grado di condizionare il gioco competitivo. L’istituto della ritenuta di garanzia, disciplinato dall’art. 30, comma 5-bis, cod. contratti pubblici, sebbene sia volto a disciplinare le procedure di pagamento e quindi afferisca materialmente alla fase dell’esecuzione del contratto, si raccorda da un punto di vista funzionale e teleologico alle altre disposizioni del codice poste a tutela del rispetto, da parte del soggetto affidatario o esecutore del contratto, degli obblighi contributivi e previdenziali, costituendone pertanto un’essenziale articolazione procedimentale. Ad assumere rilievo, a tal fine, sono le previsioni contenute nell’art. 80, comma 4, cod. contratti pubblici – con cui viene stabilita l’esclusione dalla procedura per i concorrenti in relazione ai quali siano emerse «violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali», tra le quali rientrano specificamente quelle «ostative al rilascio del documento unico di regolarità contributiva» –, nonché nei successivi artt. 113-bis, comma 1-quinquies, e 105, comma 10. Quest’ultimo, in particolare, prevede che «[p]er i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, in caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale dipendente dell’esecutore o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, nonché in caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva, si applicano le disposizioni di cui all’articolo 30, commi 5 e 6». E proprio le disposizioni da ultimo richiamate consentono alla stazione appaltante di trattenere dal certificato di pagamento, «[i]n caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva» relativo al personale impiegato nell’esecuzione del contratto, «l’importo corrispondente all’inadempienza per il successivo versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi» (art. 30, comma 5), o di operare direttamente le retribuzioni dovute al personale, detraendo il relativo importo dalle somme dovute all’esecutore del contratto (art. 30, comma 6). La ritenuta disciplinata dall’art. 30, comma 5-bis, cod. contratti pubblici, pertanto, è istituito volto a presidiare l’effettività delle garanzie che la stazione appaltante è tenuta ad assolvere, in funzione anche surrogatoria rispetto all’aggiudicatario o agli altri esecutori, nei confronti del personale impiegato nelle attività di esecuzione del contratto. Pertanto anche la previsione della ritenuta di garanzia assolve a finalità inerenti alla tutela della concorrenza, perché rafforza e conferisce ulteriore effettività alla necessità che le imprese si mantengano in possesso dei requisiti di regolarità contributiva e previdenziale, così da non menomare l’originaria par condicio tra i soggetti in gara. Nel contesto della contrattualistica pubblica, la garanzia della correttezza degli operatori – che deve sussistere lungo l’intera vita della vicenda contrattuale (dalla procedura di selezione fino al compimento dell’esecuzione del contratto) – non riguarda solo il rapporto tra il contraente pubblico e il soggetto aggiudicatario, ma è un elemento essenziale per assicurare parità di condizioni a tutti gli operatori economici interessati ad agire nel mercato in cui si inserisce la gara. In questa prospettiva, le garanzie che assicurano la correttezza degli operatori (nella specie, concernente il profilo contributivo) afferiscono anche alla tutela della concorrenza. La Corte, del resto, ha già affermato che «il corretto adempimento degli obblighi contributivi costituisce misura di garanzia della tutela della concorrenza “nel mercato”» e che la finalità perseguita dal documento unico di regolarità contributiva, che è quella «della tutela del lavoro regolare e della salvaguardia dei relativi diritti di previdenza e assistenza», ha «evidenti riflessi sulla tutela della concorrenza» (sentenza n. 141 del 2020). Alla luce di ciò, si deve ritenere che l’esonero dalla ritenuta di garanzia operato dalla disposizione impugnata, relativa ai contratti pubblici incidenti sul territorio regionale, non conformandosi alla regola stabilita dalla legge statale anche in nome della tutela della concorrenza (nell’art. 30, comma 5-bis, cod. contratti pubblici) violi l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Viene pertanto dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 9 della l.r. Veneto 27/2021.

Il ricorrente impugna anche l'art. 19 della l.r. 27/2021 in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost. Tale disposizione modifica l'art. 2, comma 2, della l.r. 41/1988 il quale, prima della sua modifica, prevedeva che il limite all'estrazione di sabbie e ghiaie negli alvei e nelle zone golenali dei corsi d'acqua e nelle spiagge e fondali di competenza regionale, in assenza di piani estrattivi, «è abbassato a 20.000 metri cubi». Per effetto della modifica apportata dalla disposizione impugnata, il medesimo limite «è abbassato a 20.000 metri cubi per singolo intervento». Il secondo periodo del medesimo comma 2, anch'esso introdotto dall'impugnato art. 19 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, prevede poi che «[p]ossono essere presentati dal medesimo soggetto progetti di estrazione e asporto di sabbia e ghiaia, finalizzati alla sicurezza e alla buona regimazione delle acque, per quantitativi complessivi fino ad un massimo pari ad 80.000 metri cubi, da realizzare attraverso singoli interventi di entità non superiore a 20.000 metri cubi».

Il ricorrente lamenta la riduzione del livello di tutela ambientale e paesaggistica che discenderebbe dall'ampliamento dei quantitativi di materiali litoidi che possono essere prelevati, in assenza di piani estrattivi, da aree soggette a vincoli ex lege quali quelli relativi all'art. 142, comma 1, lettere a), b) e c), cod. beni culturali, per di più in una Regione, come il Veneto, ancora priva di pianificazione paesaggistica.

La Corte, prima di affrontare la questione nel merito, ricostruisce il quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata, anche alla luce della disciplina statale che ha, nel tempo, regolamentato l'esercizio delle funzioni regionali connesse all'autorizzazione di tali attività estrattive.

Essa ritiene fondata la questione prospettata in quanto l'esegesi della disposizione impugnata conduce a ritenere che, con le modifiche ad essa da ultimo apportate, siano state considerevolmente ampliate le quantità di materiale litoide che può essere estratto dagli alvei e dalle zone golenali in assenza di appositi piani. La Corte ritiene che abbia ragione il ricorrente a dolersi di un irragionevole esercizio della competenza del legislatore veneto con riguardo alla specifica norma in esame. A suo giudizio, infatti, la circostanza che l'attività di estrazione incida significativamente su beni vincolati ex lege a fini di tutela paesaggistica, comporta l'evidente l'irragionevolezza di una previsione che, per il caso di assenza di piani estrattivi, aumenti le quantità di materiale litoide estraibile rispetto al più rigoroso limite precedentemente previsto dallo stesso legislatore veneto a tutela del buon regime delle acque. Pertanto, in considerazione dell'irragionevolezza di tale scelta e dell'incidenza che tale ampliamento determina sulla salvaguardia di un adeguato livello di tutela dell'ambiente e del paesaggio, la Corte ritiene sussistente il contrasto tra la disposizione regionale impugnata e gli artt. 3 e 9 Cost. Essa pertanto dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della l.r. 27/2021.

Oggetto di impugnazione è, infine, l'art. 20 della suddetta legge, in base al quale le strutture della Giunta regionale competenti per territorio vengono autorizzate a effettuare «interventi di ripristino di condizioni di sicurezza e officiosità idraulica che prevedono la rimozione di schianti, piante morte, piante a rischio caduta o la cui presenza riduca la sezione dell'alveo necessaria a garantire il libero deflusso delle acque». Il ricorso deduce la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettere m) e s), e sesto, Cost., poiché gli interventi in questione riguarderebbero ambiti soggetti a vincolo paesaggistico ex lege ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettere b), c) e g), cod. beni culturali e dovrebbero, quindi, essere subordinati al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, a meno di ritenerli riconducibili alle fattispecie previste dall'art. 149 del sopra richiamato codice, come specificate nell'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017, nonché dall'art. 36 del d.l. n. 77 del 2021, come convertito.

La Corte ritiene non fondata la questione relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. A suo giudizio, se è vero che gli interventi di cui all'articolo 20 incidono potenzialmente su ambiti oggetto di vincolo paesaggistico ex lege, quali quelli di cui all'art. 142, comma 1, lettere b), d'altro canto, essi risultano sostanzialmente equivalenti alle attività contemplate dal punto A.25. dell'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017 che espressamente esonera dall'autorizzazione paesaggistica «interventi di manutenzione degli alvei, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua, compresi gli interventi sulla vegetazione ripariale arborea e arbustiva, finalizzati a garantire il libero deflusso delle acque e che non comportino alterazioni permanenti della visione d'insieme della morfologia del corso d'acqua; interventi di manutenzione e ripristino funzionale dei

sistemi di scolo e smaltimento delle acque e delle opere idrauliche in alveo». La Corte ha affermato in più occasioni che benché le disposizioni contenute in tale atto regolamentare non siano di per sé sole idonee, per la loro collocazione nel sistema delle fonti, «a veicolare le grandi riforme economico-sociali», esse costituiscono «senza dubbio espressione dei principi enunciati dalla legge, in particolare dagli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, che, come visto, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a vincolare anche la potestà legislativa regionale primaria» (sentenze n. 21 del 2022 e n. 160 del 2021). Nel caso di specie, l'attività demandata alle strutture della Giunta regionale non potrà che svolgersi nei limiti segnati dalla norma interposta statale, anche con riferimento alle parti di essa non testualmente riprodotte nella disposizione impugnata, ma chiaramente in essa implicate, non ostandovi il loro tenore.

SENTENZA N. 44
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 9, 19 e 20 della legge della Regione Veneto 21 settembre 2021, n. 27 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2021 in materia di governo del territorio, viabilità, lavori pubblici, appalti, trasporti e ambiente), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-25 novembre 2021, depositato in cancelleria il 24 novembre 2021, iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;
udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2023 il Giudice relatore Stefano Petitti;
uditi l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giacomo Quarneti e Andrea Manzi per la Regione Veneto;
deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 66 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, 9, 19 e 20 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, in riferimento a plurimi parametri costituzionali.

2.– Con il primo motivo di ricorso, è impugnato l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., lamentando la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento [...] penale».

Per il fatto di utilizzare le risorse derivanti dall'incremento dell'oblazione prevista dalla legge sul condono per finalità diverse da (e ulteriori rispetto a) quelle contemplate dalla legislazione statale, e segnatamente dall'art. 32, comma 33, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto col vincolo di destinazione in essa stabilito, con l'effetto di incidere sul complessivo regime dell'oblazione quale presupposto per l'estinzione del reato, espressione del monopolio statale riguardante la rinuncia all'esercizio della pretesa punitiva.

2.1.– La difesa della Regione Veneto eccepisce l'inammissibilità della questione, perché il ricorso non addurrebbe alcun argomento a sostegno della riconducibilità della disposizione impugnata alla materia dell'ordinamento penale.

L'eccezione non è fondata.

Il ricorso, anche richiamando estesamente alcuni precedenti di questa Corte (e, in particolare, la sentenza n. 196 del 2004), ritiene che la destinazione delle somme derivanti dall'incremento dell'oblazione stabilito a livello regionale, per il fatto di accedere a un istituto mirante a dettare presupposti e modalità di estinzione dei reati per effetto del condono edilizio, afferirebbe al regime

complessivo di questi ultimi, così da tradursi in un vincolo di destinazione a carico delle regioni fondato sul titolo di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

In presenza di un'articolazione dei motivi di ricorso priva di evidenti profili di genericità o di contraddittorietà, la prospettata eccezione attiene al merito della questione di legittimità costituzionale, in quanto volta a dimostrarne la non fondatezza, e in tale sede deve essere quindi vagliata (ex multis, sentenze n. 193 del 2022, n. 139 del 2020, n. 142 e n. 40 del 2018).

2.2.– Nel merito, la questione non è fondata.

L'impugnato art. 1 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021 sostituisce il comma 1-bis dell'art. 4 della legge reg. Veneto n. 21 del 2004, prevedendo che l'incremento dell'oblazione prevista dalla legge sul condono, fissato dal comma 1 del medesimo art. 4, è destinato, oltre che alle finalità indicate dal medesimo comma 1 («per politiche di repressione degli abusi edilizi e per la promozione di interventi di riqualificazione dei nuclei interessati e compromessi da fenomeni di abusivismo edilizio, ovvero per i rilievi aerofotogrammetrici previsti dall'articolo 23 della legge n. 47 del 1985»), ad ulteriori finalità, e in particolare:

«a) ad interventi di valorizzazione e restauro paesaggistico su siti di interesse regionale che sono individuati dalla Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare;

b) agli interventi, promossi dai comuni singoli o associati, di riqualificazione urbana di cui all'articolo 6 della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14 “Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”», nonché per le spese di progettazione degli interventi previsti nei programmi di rigenerazione urbana sostenibile, approvati ai sensi dell'articolo 7, comma 4, della medesima legge regionale n. 14 del 2017». A tale previsione si aggiunge che «[l]a Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, determina criteri e modalità di assegnazione del contributo».

Questa Corte ha più volte affermato che il condono edilizio straordinario disciplinato dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, opera su due piani distinti: «sul piano penale, al ricorrere dei presupposti di legge, determina l'estinzione dei reati edilizi; su quello amministrativo comporta il conseguimento della concessione in sanatoria (e l'estinzione dell'illecito amministrativo)» (sentenza n. 70 del 2008).

In questo quadro, anche per effetto dei molteplici rinvii operati dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, a diverse disposizioni della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), in particolare ai Capi IV e V (art. 32, comma 25, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito), il pagamento dell'oblazione costituisce il presupposto per l'estinzione non solo dei reati edilizi (art. 38, comma secondo, della legge n. 47 del 1985, richiamato dall'art. 32, comma 36, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito), ma anche dei procedimenti di esecuzione delle relative sanzioni amministrative (art. 38, comma quarto, della legge n. 47 del 1985), oltre a integrare uno dei requisiti per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria (art. 32, comma 37, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito).

Ai fini della estinzione del reato, in particolare, l'art. 32, comma 36, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, richiede il concorso di tre elementi: la presentazione della domanda di definizione dell'illecito nei termini, il pagamento integrale dell'oblazione (come determinata nell'Allegato 1 allo stesso decreto e nei termini ivi indicati) e, infine, il decorso di trentasei mesi da tale pagamento.

Il versamento integrale dell'oblazione è, quindi, elemento costitutivo della fattispecie estintiva del reato, e come tale si riconnette alla competenza esclusiva del legislatore statale, che non solo è l'unico che può intervenire sulla sanzionabilità penale (sentenze n. 178 e n. 2 del 2019), ma dispone anche, specie in occasione di sanatorie amministrative, «di assoluta discrezionalità in materia di “estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità” (sentenze n. 327 del 2000, n. 149 del 1999 e n. 167 del 1989)» (sentenza n. 196 del 2004).

2.3.– Nell'ambito della disciplina dell'oblazione, l'art. 32, comma 33, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, ha stabilito che «[l]e regioni, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, emanano norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al

rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria e possono prevederne, tra l'altro, un incremento dell'oblazione fino al massimo del 10 per cento della misura determinata nella tabella C allegata al presente decreto, ai fini dell'attivazione di politiche di repressione degli abusi edilizi e per la promozione di interventi di riqualificazione dei nuclei interessati da fenomeni di abusivismo edilizio, nonché per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 23 della legge 28 febbraio 1985, n. 47».

Con specifico riguardo a tale disciplina, questa Corte ha affermato che essa si impone alle regioni, in quanto riconducibile al monopolio in capo allo Stato sulle scelte sanzionatorie, unicamente in relazione alla «misura dell'oblazione, [a]i relativi termini di versamento, ed in genere [al]le relative articolazioni procedurali ed organizzative» (sentenza n. 198 del 2004). Per il fatto di inerire a una fattispecie estintiva del reato che si ripercuote, nei termini anzidetti, anche sulla sanzionabilità amministrativa, i presupposti e le procedure dell'oblazione si impongono alle regioni anche in vista della collaborazione cui sono tenuti – nell'ambito del complessivo procedimento – i Comuni, titolari di fondamentali poteri di gestione e controllo del territorio, con l'autorità giurisdizionale (sentenza n. 196 del 2004). Una collaborazione, quest'ultima, dovuta anche al fatto che «il giudice penale non ha competenza "istituzionale" per compiere l'accertamento di conformità delle opere agli strumenti urbanistici» (sentenze n. 146 del 2021 e n. 370 del 1988).

Tuttavia, alla disciplina dell'oblazione in quanto ricadente nell'ambito di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., resta con ogni evidenza estranea la destinazione degli introiti che le regioni riscuotono per effetto dell'incremento consentito dall'art. 32, comma 33, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito.

Non venendo in discussione, nella fattispecie in esame, la destinazione dei proventi della fattispecie ordinaria di oblazione, ma solo l'impiego della quota incrementale liberamente modulabile dalle regioni, assume rilievo dirimente la circostanza che la tipologia degli interventi che tali fondi sono destinati a sostenere non è correlata – tanto nella normativa statale, quanto in quella regionale in esame – alle attività procedurali e organizzative concernenti le singole domande di condono, ma unicamente al perseguimento di finalità generali inerenti al governo del territorio, situandosi così completamente "a valle" della fattispecie estintiva del reato. Ne discende, pertanto, l'inconferenza del parametro dedotto nel ricorso rispetto all'ambito materiale cui deve essere ascritta la disposizione impugnata (sentenze n. 248 del 2022, n. 198 del 2021 e n. 286 del 2019).

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021 deve quindi dichiararsi non fondata.

3.– Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 9 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., quest'ultimo relativamente alla materia «tutela della concorrenza».

Prevedendo un esonero, per le stazioni appaltanti regionali, dall'applicazione della ritenuta dello 0,50 per cento a garanzia dei versamenti agli enti previdenziali e assicurativi nelle procedure di pagamento relative a contratti pubblici di servizi, forniture e noleggio attrezzature di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, il legislatore regionale avrebbe dettato una «regola di gara» lesiva della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza. In particolare, il citato art. 9 contrasterebbe con l'art. 30, comma 5-bis, cod. contratti pubblici, secondo il quale tale ritenuta è operata «[i]n ogni caso» – indipendentemente, quindi, dalla tipologia contrattuale o dalla soglia di rilevanza economica – e può essere svincolata «soltanto in sede di liquidazione finale, dopo l'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, previo rilascio del documento unico di regolarità contributiva».

La disposizione regionale violerebbe anche l'art. 81 Cost., perché sarebbe suscettibile, secondo il ricorrente, di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in termini di minori entrate contributive, nel caso in cui la stazione appaltante non potrà operare la ritenuta in parola nei confronti di un aggiudicatario non in regola con gli adempimenti contributivi e previdenziali.

3.1.– La difesa regionale eccepisce, preliminarmente, l'inammissibilità del motivo di ricorso consistente nella violazione dell'art. 81 Cost., per difetto di motivazione e carente ricostruzione del quadro normativo.

Nel ricorso, infatti, non sarebbe fornita una sufficiente motivazione in ordine al meccanismo attraverso il quale la norma regionale determinerebbe minori entrate contributive.

L'eccezione è fondata.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale (tra le tante, sentenze n. 119 del 2022, n. 219 e n. 171 del 2021). Il ricorrente, pertanto, “ha non solo l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure” (così, di recente, sentenza n. 95 del 2021)» (sentenza n. 259 del 2022).

Nel caso in esame, l'impugnativa – riferita al rischio di nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica conseguente alla dedotta impossibilità di vincolare le ritenute, a garanzia dei versamenti agli enti previdenziali e assicurativi, al rilascio del documento unico di regolarità contributiva – si rivela in effetti assertiva e apodittica, limitandosi ad affermare il vulnus senza ulteriormente circostanziare i termini e le ragioni della dedotta illegittimità costituzionale.

Deve pertanto essere dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 81 Cost., dell'art. 9 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021.

3.2.– Quanto alla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la Regione Veneto ne deduce l'insussistenza sulla base di due argomentazioni.

Per un verso, si assume che per effetto del richiamo, nell'art. 36 cod. contratti pubblici, dei soli «principi» di cui all'art. 30, comma 1, del medesimo codice come fonte regolativa dei contratti sotto soglia, la ritenuta di garanzia di cui al comma 5-bis del medesimo art. 30 non si applicherebbe a tale tipologia di contratti, e questo dimostrerebbe la legittimità dell'impugnato art. 9 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021.

Per altro verso, si osserva che, afferendo la ritenuta di garanzia alla fase dell'esecuzione del contratto e non a quella della selezione dei contraenti, la stessa sarebbe estranea alle finalità di tutela della concorrenza.

3.2.1.– La questione è fondata.

In primo luogo, deve escludersi che il tenore letterale e la ratio dell'art. 36 cod. contratti pubblici autorizzino a ritenere che la disciplina derogatoria dettata per i contratti sotto soglia si riferisca anche alle norme del medesimo codice poste a tutela della regolarità del rapporto di lavoro dei dipendenti degli operatori coinvolti nell'esecuzione dei contratti.

Le deroghe alla disciplina generale effettuate dall'art. 36 del richiamato codice riguardano infatti pressoché esclusivamente la fase dell'aggiudicazione, come è dimostrato dalla disciplina dei successivi commi del citato articolo; in ogni caso, le deroghe non possono incidere su previsioni, quale quella contenuta nell'art. 30, comma 5-bis, cod. contratti pubblici, poste a garanzia del regolare adempimento di oneri contributivi e previdenziali, che perseguono finalità di interesse generale e non solamente attinenti allo svolgimento del singolo rapporto contrattuale.

Né, in secondo luogo, si può ritenere che alla generalizzata applicazione della ritenuta di garanzia, in quanto ricadente nella fase di esecuzione del contratto e non in quella di selezione dei contraenti e di aggiudicazione, restino estranee finalità di tutela della concorrenza.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la nozione di “concorrenza” di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. “non può non riflettere quella operante in ambito europeo (sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza ‘nel mercato’), ovvero a prefigurare procedure

concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza ‘per il mercato’)» (sentenza n. 137 del 2018, richiamata dalla sentenza n. 4 del 2022).

Alla luce di tale orientamento, che impone di considerare la nozione di concorrenza nel contesto del diritto dell’Unione europea, non può ritenersi che la fase dell’esecuzione contrattuale, poiché successiva alla procedura di gara, sia per ciò solo estranea alla materia della concorrenza. Si consideri che le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio del 2014 in materia di contratti pubblici (direttive del 26 febbraio 2014 n. 2014/23/UE, sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, n. 2014/24/UE, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, e n. 2014/25/UE, sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE), ispirate al principio di libera concorrenza, regolano anche profili attinenti all’esecuzione, in quanto in grado di condizionare il gioco competitivo.

L’istituto della ritenuta di garanzia, disciplinato dall’art. 30, comma 5-bis, cod. contratti pubblici, sebbene sia volto a disciplinare le procedure di pagamento e quindi afferisca materialmente alla fase dell’esecuzione del contratto, si raccorda da un punto di vista funzionale e teleologico alle altre disposizioni del codice poste a tutela del rispetto, da parte del soggetto affidatario o esecutore del contratto, degli obblighi contributivi e previdenziali, costituendone pertanto un’essenziale articolazione procedimentale.

Ad assumere rilievo, a tal fine, sono le previsioni contenute nell’art. 80, comma 4, cod. contratti pubblici – con cui viene stabilita l’esclusione dalla procedura per i concorrenti in relazione ai quali siano emerse «violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali», tra le quali rientrano specificamente quelle «ostative al rilascio del documento unico di regolarità contributiva» –, nonché nei successivi artt. 113-bis, comma 1-quinquies, e 105, comma 10. Quest’ultimo, in particolare, prevede che «[p]er i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, in caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale dipendente dell’esecutore o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, nonché in caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva, si applicano le disposizioni di cui all’articolo 30, commi 5 e 6».

E proprio le disposizioni da ultimo richiamate attribuiscono alla stazione appaltante il potere di trattenere dal certificato di pagamento, «[i]n caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva» relativo al personale impiegato nell’esecuzione del contratto, «l’importo corrispondente all’inadempienza per il successivo versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi» (art. 30, comma 5), o di operare direttamente le retribuzioni dovute al personale, detraendo il relativo importo dalle somme dovute all’esecutore del contratto (art. 30, comma 6).

3.2.2.– La ritenuta disciplinata dall’art. 30, comma 5-bis, cod. contratti pubblici, pertanto, è istituito volto a presidiare l’effettività delle garanzie che la stazione appaltante è tenuta ad assolvere, in funzione anche surrogatoria rispetto all’aggiudicatario o agli altri esecutori, nei confronti del personale impiegato nelle attività di esecuzione del contratto. Ne discende che è riconducibile alla sua ratio anche l’esigenza di non vanificare, durante l’ultima fase della procedura di esecuzione, le istanze di correttezza e le più generali finalità di salvaguardia delle esigenze sociali che gravano sull’aggiudicatario e assumono specifico rilievo a partire dal momento in cui avviene la selezione.

La continuità che deve sussistere lungo l’intera fase procedimentale – dalla predisposizione dei meccanismi di selezione del contraente, all’aggiudicazione del contratto e alla sua esecuzione – con riguardo all’effettivo rispetto degli obblighi nei confronti dei lavoratori, impone di ritenere che anche la previsione della ritenuta di garanzia assolva a finalità inerenti alla tutela della concorrenza, perché rafforza e conferisce ulteriore effettività alla necessità che le imprese si mantengano in possesso dei requisiti di regolarità contributiva e previdenziale, così da non menomare l’originaria par condicio tra i soggetti in gara.

Nel contesto della contrattualistica pubblica, la garanzia della correttezza degli operatori – che deve sussistere lungo l’intera vita della vicenda contrattuale (dalla procedura di selezione fino al compimento dell’esecuzione del contratto) – non riguarda solo il rapporto tra il contraente pubblico

e il soggetto aggiudicatario, ma è un elemento essenziale per assicurare parità di condizioni a tutti gli operatori economici interessati ad agire nel mercato in cui si inserisce la gara. In questa prospettiva, le garanzie che assicurano la correttezza degli operatori (nella specie, concernente il profilo contributivo) afferiscono anche alla tutela della concorrenza.

Questa Corte, del resto, ha già affermato che «il corretto adempimento degli obblighi contributivi costituisce misura di garanzia della tutela della concorrenza “nel mercato”» e che la finalità perseguita dal documento unico di regolarità contributiva, che è quella «della tutela del lavoro regolare e della salvaguardia dei relativi diritti di previdenza e assistenza», ha «evidenti riflessi sulla tutela della concorrenza» (sentenza n. 141 del 2020).

Alla luce di ciò, si deve ritenere che l'esonero dalla ritenuta di garanzia operato dalla disposizione impugnata, relativa ai contratti pubblici incidenti sul territorio regionale, non conformandosi alla regola stabilita dalla legge statale anche in nome della tutela della concorrenza (nell'art. 30, comma 5-bis, cod. contratti pubblici) violi l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021.

4.– Il ricorrente impugna anche l'art. 19 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost.

Tale disposizione modifica l'art. 2, comma 2, della legge reg. Veneto n. 41 del 1988 il quale, prima della sua modifica, prevedeva che il limite all'estrazione di sabbie e ghiaie negli alvei e nelle zone golenali dei corsi d'acqua e nelle spiagge e fondali di competenza regionale, in assenza di piani estrattivi, «è abbassato a 20.000 metri cubi». Per effetto della modifica apportata dalla disposizione impugnata, il medesimo limite «è abbassato a 20.000 metri cubi per singolo intervento». Il secondo periodo del medesimo comma 2, anch'esso introdotto dall'impugnato art. 19 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, prevede poi che «[p]ossono essere presentati dal medesimo soggetto progetti di estrazione e asporto di sabbia e ghiaia, finalizzati alla sicurezza e alla buona regimazione delle acque, per quantitativi complessivi fino ad un massimo pari ad 80.000 metri cubi, da realizzare attraverso singoli interventi di entità non superiore a 20.000 metri cubi».

Il ricorrente lamenta la riduzione, attraverso lo stravolgimento della precedente previsione, del livello di tutela ambientale e paesaggistica che discenderebbe dall'ampliamento dei quantitativi di materiali litoidi che possono essere prelevati, in assenza di piani estrattivi, da aree soggette a vincoli ex lege quali quelli relativi all'art. 142, comma 1, lettere a), b) e c), cod. beni culturali, per di più in una Regione, come il Veneto, ancora priva di pianificazione paesaggistica.

La difesa regionale contesta l'assunto, muovendo dal presupposto che, con le modifiche apportate dall'art. 19 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, il livello di tutela si sarebbe in realtà innalzato, perché al limite di 20.000 metri cubi per singolo intervento si aggiungerebbe oggi quello in grado di vincolare i «progetti pluristrutturati», che incontrerebbero anche il limite complessivo (per un massimo di quattro interventi di estrazione) di 80.000 metri cubi.

4.1.– È necessario, prima di affrontare la questione nel merito, ricostruire il quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata, anche alla luce della disciplina statale che ha, nel tempo, regolamentato l'esercizio delle funzioni regionali connesse all'autorizzazione di tali attività estrattive.

4.1.1.– L'art. 1 della legge reg. Veneto n. 41 del 1988, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 25 novembre 2019, n. 45 (Legge di stabilità regionale 2020), prevede attualmente che «[l]'estrazione e l'asporto di sabbia e ghiaie nell'alveo e nelle zone golenali dei corsi d'acqua e nelle spiagge e fondali lacuali di competenza regionale, laddove si appalesi la necessità di attuare interventi per la sicurezza e la buona regimazione delle acque, è regolata da piani di estrazione predisposti dagli uffici regionali del Genio civile e approvati dal direttore della struttura regionale competente in materia di difesa del suolo».

L'art. 2, comma 1, della legge reg. Veneto n. 41 del 1988 prevede, inoltre, che l'attività di estrazione di sabbie e ghiaie debba essere autorizzata, «sotto il profilo della compatibilità con il buon regime delle acque e in armonia coi piani stessi» dal direttore dell'ufficio regionale del Genio civile

competente per territorio fino a 30.000 metri cubi e, oltre tale quantità, dal direttore della struttura regionale competente in materia di difesa del suolo.

Il successivo comma 2 dell'art. 2 della medesima legge regionale, come modificato, da ultimo, dalla disposizione impugnata, stabilisce le condizioni per l'esercizio dell'attività estrattiva in assenza di piani, prevedendo come detto che, in tal caso, il limite è abbassato a 20.000 metri cubi per singolo intervento (laddove in passato tale ultimo inciso non era contemplato) e, inoltre, che possono essere presentati progetti di estrazione e asporto di materiali, finalizzati alla sicurezza e alla buona regimazione delle acque, «per quantitativi complessivi fino a un massimo pari ad 80.000 metri cubi, da realizzare attraverso singoli interventi di entità non superiore a 20.000 metri cubi».

È necessario rilevare, infine, che, ai sensi del comma 3 dell'art. 2 della richiamata legge regionale, le autorizzazioni previste dal comma 1 (cioè nei casi in cui i piani estrattivi siano stati adottati) e dal comma 2 (cioè nel caso in cui tali piani non vi siano) «sono rilasciate in conformità alla disciplina vigente in materia di valutazione di impatto ambientale».

4.1.2.– Per il suo contenuto, la disposizione impugnata mostra di avere una potenziale incidenza su alcune aree soggette a vincolo paesaggistico ex lege, in particolare su «i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna» (art. 142, comma 1, lettera c, cod. beni culturali).

L'attività di redazione degli elenchi e, con essa, la ricognizione dei corsi d'acqua cui riconoscere tutela a fini paesaggistici è stata demandata alle regioni già con l'art. 1-ter del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431.

L'avvenuto completamento di tale attività di ricognizione ha comportato l'individuazione dei corsi d'acqua cui applicare il complesso delle norme statali poste a tutela del paesaggio in tutte le sue articolazioni, nelle quali rientrano anche gli aspetti naturalistici legati al regime delle acque. In questa ottica, già l'art. 5 della legge 5 gennaio 1994, n. 37 (Norme per la tutela ambientale delle aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque pubbliche), prevedeva che «[s]ino a quando non saranno adottati i piani di bacino nazionali, interregionali e regionali, previsti dalla legge 18 maggio 1989, n. 183, e successive modificazioni, i provvedimenti che autorizzano il regolamento del corso dei fiumi e dei torrenti, gli interventi di bonifica ed altri simili destinati ad incidere sul regime delle acque, compresi quelli di estrazione dei materiali litoidi dal demanio fluviale e lacuale, devono essere adottati sulla base di valutazioni preventive e studi di impatto, redatti sotto la responsabilità dell'amministrazione competente al rilascio del provvedimento autorizzativo».

Successivamente, per effetto degli 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) molte delle funzioni amministrative relative alla gestione del demanio idrico, tra cui quelle concernenti le «concessioni di estrazione di materiale litoide dai corsi d'acqua» (art. 89, comma 1, lettera d), sono state trasferite alle regioni, che quindi sono oggi chiamate a individuare i corsi d'acqua di interesse paesaggistico e a svolgere le funzioni amministrative inerenti al demanio idrico, anche esercitando i poteri autorizzatori connessi a tali attività estrattive.

4.2.– Poste tali premesse, la questione è fondata.

Contrariamente a quanto dedotto dalla difesa regionale, l'esegesi della disposizione impugnata conduce a ritenere che, con le modifiche ad essa da ultimo apportate, siano state considerevolmente ampliate le quantità di materiale litoide che può essere estratto dagli alvei e dalle zone golenali in assenza di appositi piani redatti ai sensi dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 41 del 1988.

Laddove, infatti, l'eccezionalità di un'autorizzazione all'attività estrattiva in assenza di piani doveva portare a qualificare come non replicabile il prelievo straordinario nei limiti dei 20.000 metri cubi, oggi l'assolutezza del limite è rapportata a una pluralità di interventi di estrazione e commisurata a un volume massimo quattro volte superiore (pari a 80.000 metri cubi), senza che la disposizione,

inoltre, circoscriva l'attività in questione ai medesimi materiali da estrarre e a un medesimo contesto geografico.

Alla luce di ciò, il ricorrente ha ragione nel dolersi non tanto di un difetto di competenza del legislatore veneto a intervenire nella materia de qua, ma di un irragionevole esercizio della medesima con riguardo alla specifica norma in esame.

In considerazione del fatto che l'attività di estrazione in questione incide significativamente su beni vincolati ex lege a fini di tutela paesaggistica, risulta evidente l'irragionevolezza di una previsione che, per il caso di assenza di piani estrattivi, aumenti le quantità di materiale litoide estraibile rispetto al più rigoroso limite precedentemente previsto dallo stesso legislatore veneto a tutela del buon regime delle acque.

A fronte della previsione di portata generale che subordina l'autorizzazione degli interventi estrattivi alla necessaria compatibilità con le previsioni del piano (art. 2, comma 1, della legge reg. Veneto n. 41 del 1988) – individuando, fra l'altro, diverse autorità preposte al rilascio della stessa a seconda del superamento o meno della soglia di 30.000 metri cubi di materiale litoide da asportare – la scelta di consentire in via eccezionale, in assenza del piano, interventi che possono condurre al prelievo di quantitativi complessivi del medesimo materiale notevolmente superiori (fino a 80.000 metri cubi) appare manifestamente incongrua.

È necessario, peraltro, considerare che in Veneto non si è ancora addivenuti al completamento del percorso concertato di pianificazione paesaggistica, e che, al fine della relativa valutazione di compatibilità, non può sopperire la valutazione di impatto ambientale, rivolta ad altri fini.

Pertanto, in considerazione dell'irragionevolezza della scelta del legislatore veneto di aumentare la quantità di materiali litoidi che si possono estrarre in assenza di piani estrattivi, e dell'incidenza che tale ampliamento determina sulla salvaguardia di un adeguato livello di tutela dell'ambiente e del paesaggio, deve ritenersi sussistente il contrasto tra la disposizione regionale impugnata e gli artt. 3 e 9 Cost.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021.

5.– Oggetto di impugnazione è, infine, l'art. 20 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, in base al quale le strutture della Giunta regionale competenti per territorio vengono autorizzate a effettuare «interventi di ripristino di condizioni di sicurezza e officiosità idraulica che prevedono la rimozione di schianti, piante morte, piante a rischio caduta o la cui presenza riduca la sezione dell'alveo necessaria a garantire il libero deflusso delle acque» (comma 1).

Il ricorso deduce la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettere m) e s), e sesto, Cost., poiché gli interventi in questione riguarderebbero ambiti soggetti a vincolo paesaggistico ex lege ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettere b), c) e g), cod. beni culturali e dovrebbero, quindi, essere subordinati al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, a meno di ritenerli riconducibili alle fattispecie previste dall'art. 149 del sopra richiamato codice, come specificate nell'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017, nonché dall'art. 36 del d.l. n. 77 del 2021, come convertito.

5.1.– Preliminarmente, devono essere dichiarate inammissibili le censure riferite alla violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera m), e sesto, Cost., in quanto non sorrette da alcuna argomentazione e, pertanto, prospettate in maniera del tutto generica e apodittica.

5.2.– Nel merito, la questione relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non è fondata, nei termini di seguito precisati.

L'impugnato art. 20 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021 demanda alle strutture della Giunta regionale il compito di effettuare, a fini di «prevenzione e riduzione del rischio idraulico sui corsi d'acqua di competenza regionale», «interventi di ripristino di condizioni di sicurezza e officiosità idraulica che prevedono la rimozione di schianti, piante morte, piante a rischio caduta o la cui presenza riduca la sezione dell'alveo necessaria a garantire il libero deflusso delle acque» (comma 1).

Se è vero che tali interventi, come sostiene il ricorrente, mostrano di incidere potenzialmente su ambiti oggetto di vincolo paesaggistico ex lege, quali quelli di cui all'art. 142, comma 1, lettere b)

(«territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia»), c) (fiumi, torrenti, e corsi d'acqua) e g) (i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento), cod. beni culturali, si deve osservare, d'altro canto, che essi risultano sostanzialmente equivalenti alle attività contemplate dal punto A.25. dell'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017, che espressamente esonera dall'autorizzazione paesaggistica «interventi di manutenzione degli alvei, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua, compresi gli interventi sulla vegetazione ripariale arborea e arbustiva, finalizzati a garantire il libero deflusso delle acque e che non comportino alterazioni permanenti della visione d'insieme della morfologia del corso d'acqua; interventi di manutenzione e ripristino funzionale dei sistemi di scolo e smaltimento delle acque e delle opere idrauliche in alveo».

Come questa Corte ha affermato in più occasioni, benché le disposizioni contenute in tale atto regolamentare non siano di per sé sole idonee, per la loro collocazione nel sistema delle fonti, «a veicolare le grandi riforme economico-sociali», esse costituiscono «senza dubbio espressione dei principi enunciati dalla legge, in particolare dagli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, che, come visto, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a vincolare anche la potestà legislativa regionale primaria» (sentenze n. 21 del 2022 e n. 160 del 2021).

Nel caso di specie, l'ambito e la finalizzazione degli interventi di cui alla disposizione impugnata coincidono in modo pressoché integrale con quanto la norma statale ora richiamata espressamente sottrae all'autorizzazione paesaggistica, con la conseguenza che l'attività demandata alle strutture della Giunta regionale dall'art. 20 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021 non potrà che svolgersi nei limiti segnati dalla norma interposta statale, anche con riferimento alle parti di essa non testualmente riprodotte nella disposizione impugnata, ma chiaramente in essa implicate, non ostandovi il loro tenore letterale (con riguardo, in particolare, alla necessità che gli interventi in questione «non comportino alterazioni permanenti della visione d'insieme della morfologia del corso d'acqua»). Così interpretata la disposizione impugnata, la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 20 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Veneto 21 settembre 2021, n. 27 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2021 in materia di governo del territorio, viabilità, lavori pubblici, appalti, trasporti e ambiente);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 81 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera m), e sesto, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Stefano PETITTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 9 febbraio 2023, n. 48

Materia: Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Parametri invocati: art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione,

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 3, comma 3, lettere b), c), d) ed e), 4, 9, comma 1, lettera b), e 11, commi da 2 a 5, della legge regione Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8 (Interventi regionali di promozione dei gruppi di auto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili e modifiche alla l.r. 6/2022), limitatamente alle parole “*i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e*”;
- inammissibili o non fondate le altre questioni poste all'esame della Corte costituzionale.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 3, comma 3, lettere b), c), d) ed e), 4, 9, comma 1, lettera b), e 11, commi da 2 a 5, della legge regionale Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8 che prevede interventi di promozione dei gruppi di auto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili (CER). Le comunità di energia rinnovabile sono definite dalla direttiva (UE) 2018/2001, all'art. 2, paragrafo 2, numero 16), come un “*soggetto giuridico: a) che, conformemente al diritto nazionale applicabile, si basa sulla partecipazione aperta e volontaria, è autonomo ed è effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione; b) i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali; c) il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari*”. La stessa direttiva, all'art. 22, stabilisce in capo agli Stati membri una serie di obblighi finalizzati a promuovere e agevolare lo sviluppo delle CER. Alla citata direttiva è stata data attuazione in Italia in due tempi. In un primo momento, l'art. 42-bis del d.l. 162/2019, come convertito, ha dettato una disciplina di carattere transitorio e sperimentale, consentendo, nelle more del completo recepimento della direttiva (UE) 2018/2001, la realizzazione di CER secondo le modalità e alle condizioni stabilite dallo stesso articolo. Successivamente, il d.lgs. 199/2021 ha provveduto a dare piena e stabile attuazione alla direttiva in esame. In particolare, all'art. 31 vengono stabiliti i requisiti per la partecipazione alle CER e le condizioni alle quali le stesse possono operare, mentre l'art. 32, comma 3, assegna ad all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) il compito di adottare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, i provvedimenti necessari a garantire l'attuazione delle disposizioni in materia di CER. Da tale complesso di disposizioni, si evince come tanto il legislatore europeo, quanto quello italiano, esprimano un mercato favor nei confronti delle CER, quali strumenti, ispirati al principio di sussidiarietà orizzontale, finalizzati alla produzione di energia da fonti rinnovabili e alla riduzione del consumo di energia da fonti tradizionali. In tale contesto, e non diversamente da quanto fatto da numerose altre regioni, la Regione Abruzzo ha inteso dettare, con la l.r. 8/2022, norme di promozione delle CER, al dichiarato fine, espresso dall'art. 1 della legge regionale impugnata, di contribuire agli

obiettivi europei di sostenibilità ambientale e di produzione di energia da fonti rinnovabili. L'oggetto, la ratio e la finalità delle disposizioni oggetto del presente giudizio convergono pertanto nel ricondurre inequivocabilmente la disciplina in esame alla materia "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*", che l'art. 117, terzo comma, Cost. affida alla competenza legislativa concorrente di Stato e regioni. È impugnato in primo luogo l'art. 3, comma 3, lettere c), d) ed e), della legge regionale in esame, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, Cost., in relazione all'art. 31 del d.lgs. 199/2021 e all'art. 42-bis del d.l. 162/2019, come convertito, evocati quali disposizioni statali di principio nella materia "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*" attuative delle disposizioni di cui alla direttiva (UE) 2018/2001, e in particolare del suo art. 22, paragrafo 4, lettera d). La Regione eccepisce innanzi tutto l'inammissibilità delle censure, che sarebbero incentrate esclusivamente sulla disciplina regionale del regime sanzionatorio conseguente al mancato raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei consumi energetici da fonti non rinnovabili cui le CER si sono obbligate con l'adozione del programma triennale, laddove le norme impugnate recherebbero "*una disciplina dal punto di vista sostanziale estranea alle censure sollevate*", che risulterebbero così rivolte verso "*disposizioni diverse da quelle realmente impuginate*". Secondo la Corte l'eccezione regionale è fondata e ne illustra le motivazioni sostenendo l'inammissibilità della questione. È poi impugnato l'art. 3, comma 3, lettera b), il quale prevede che le CER possano stipulare accordi e convenzioni con ARERA e i gestori della rete di distribuzione al fine di ottimizzare la gestione e l'utilizzo delle reti di energia, anche attraverso la realizzazione di "*smart-grid*" (smart grid sta per rete intelligente e si riferisce a un insieme di reti elettriche e di tecnologie che, grazie allo scambio di informazioni, permette di gestire e monitorare la distribuzione di energia elettrica da tutte le fonti di produzione e soddisfare le diverse richieste di elettricità degli utenti collegati) nonché l'accesso non discriminatorio ai mercati dell'energia. Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 117, primo e terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 42-bis del d.l. 162/2019, come convertito, e agli articoli 31 e 32 del d.lgs. 199/2021. Secondo la corte l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. è fondata. In effetti, il ricorrente svolge le sue argomentazioni esclusivamente con riferimento alla violazione del d.lgs. 199/2021, e dei suoi articoli 31 e 32 in particolare, richiamati quali parametri interposti ai sensi dell'art. 117, terzo comma Costituzione. La Corte dichiara inammissibili anche delle censure promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, in relazione all'art. 42-bis del d.l. 162/2019, come convertito, in quanto del tutto sprovviste di motivazione. Infine, Nel merito, la questione residua non è fondata. Il ricorso censura essenzialmente l'asserita interferenza, da parte della legge regionale, con la funzione regolatoria che l'art. 32, comma 3, del d.lgs. 199/2021 assegna ad ARERA, nel momento in cui le affida il compito di adottare "*i provvedimenti necessari a garantire l'attuazione*" della normativa statale. Secondo la Corte la disposizione si limita a riconoscere alle CER una facoltà di collaborare con ARERA e con i gestori della rete, che potrà trovare realizzazione solamente se, e nella misura in cui, tali ultimi soggetti intendano, nell'esercizio della rispettiva autonomia, effettivamente darvi corso, senza che in capo ad ARERA o ai gestori della rete sia imposto alcun obbligo non previsto dalla legge statale (si vedano a tal proposito le sentenze 176/2021, punto 2.3. del Considerato in diritto, 161/2021, 177/2020, punto 15.1. del Considerato in diritto, 285/2019, punto 7 del Considerato in diritto e 116/2019, punto 4 del Considerato in diritto). Ciò è sufficiente ad escludere il prospettato vizio di illegittimità costituzionale. Anche l'art. 4 della legge regionale in esame è impugnato per violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, e agli articoli 31 e 32 del d.lgs. 199/2021. Secondo la Corte l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione merita, anche in questo caso, accoglimento. Nel ricorso, infatti, viene denunciato esclusivamente il contrasto fra la disposizione impugnata e l'art. 42-bis del d.l. 162/2019, come convertito, evocato quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost., ed è pertanto soltanto su tale asserito contrasto che la Corte è chiamata a pronunciarsi, mentre devono essere dichiarate inammissibili per carenza assoluta di motivazione le censure, annunciate, ma non svolte, in riferimento ad altri parametri. Anche la censura attinente alla violazione dell'art. 42-bis del d.l. 162/2019, come convertito, deve peraltro essere

dichiarata inammissibile, per inconferenza del parametro interposto evocato (cfr. sentenze 259 e 23 del 2022). Il ricorrente ha evocato quale parametro interposto una norma che ha ormai esaurito i suoi effetti in seguito all'entrata in vigore del d.lgs. 199/2021, peraltro precedente all'approvazione della legge regionale impugnata, ciò che determina l'inammissibilità della questione.

Infine è impugnato l'art. 9, comma 1, lettera b), della l.r. Abruzzo 8/2022, di cui il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, ancora una volta, il contrasto con l'art. 117, primo e terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 42-bis del d.l. 162/2019, come convertito, e agli articoli 31 e 32 del d.lgs. 199/2021. In via preliminare, secondo la Corte, occorre delimitare il thema decidendum al solo frammento della disposizione impugnata che concerne "*i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER*", con esclusione invece della parte residua della disposizione, nei cui confronti il ricorrente non articola alcuna censura, concernente "*le modalità di gestione delle fonti energetiche all'interno delle comunità e di distribuzione dell'energia prodotta senza finalità di lucro*". Così delimitata, la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

L'art. 31 del d.lgs. 199/2021 detta, al comma 1, i requisiti che i clienti finali devono possedere per poter organizzarsi in CER, e, al comma 2, le condizioni nel rispetto delle quali devono operare le CER. Tali requisiti e tali condizioni sono improntati al principio, espresso dalla direttiva (UE) 2018/2001, della massima apertura delle CER. In questo senso si esprimono: l'art. 2, paragrafo 2, numero 16), lettera a), della direttiva citata, secondo cui la CER "*si basa sulla partecipazione aperta e volontaria*"; l'art. 22, paragrafo 1, ai sensi del quale "*gli Stati membri assicurano che i clienti finali, in particolare i clienti domestici, abbiano il diritto di partecipare a comunità di energia rinnovabile, [...] senza essere soggetti a condizioni o procedure ingiustificate o discriminatorie che ne impedirebbero la partecipazione a una comunità di energia rinnovabile [...]*"; e l'art. 22, paragrafo 4, lettera f), che richiede agli Stati membri di fornire "*un quadro di sostegno atto a promuovere e agevolare lo sviluppo delle comunità di energia rinnovabile*", che garantisca, tra l'altro, che "*la partecipazione alle comunità di energia rinnovabile sia aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili*".

In questo contesto, l'evocato parametro interposto esprime dunque un principio fondamentale della materia "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*", finalizzato a garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale la più ampia possibilità di partecipare a una CER, in attuazione di quanto disposto dal legislatore europeo. La disposizione regionale impugnata contrasta con tale principio fondamentale, affidando alla Regione il compito di definire i requisiti per poter partecipare a una CER, laddove essi sono invece già esaustivamente definiti dalla legge statale. Né vale a escludere il vizio di illegittimità costituzionale il carattere non immediatamente lesivo della norma regionale, che non stabilisce essa stessa requisiti diversi da quelli stabiliti dal menzionato d.lgs. 199/2021, bensì fa rinvio ad un successivo atto della Giunta regionale. La violazione si concreta infatti già nel momento in cui la Regione si appropria di una disciplina che, a tutela della massima apertura delle CER, deve invece essere uniforme su tutto il territorio nazionale. La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, limitatamente alle parole "*i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e*". Infine, per la Corte, sono non fondate le ulteriori impugnazioni con riferimento all'art. 11, commi da 2 a 5, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19, comma 1, della legge 196/2009.

SENTENZA N. 48
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 3, lettere b), c), d) ed e), 4, 9, comma 1, lettera b), e 11, commi da 2 a 5, della legge della Regione Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8 (Interventi regionali di promozione dei gruppi di auto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili e modifiche alla l.r. 6/2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato e depositato in cancelleria il 19 luglio 2022, iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;
udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;
uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo;
deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato e depositato il 19 luglio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 3, comma 3, lettere b), c), d) ed e), 4, 9, comma 1, lettera b), e 11, commi da 2 a 5, della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, che prevede interventi di promozione dei gruppi di auto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili (CER).

2.– Prima di procedere all'esame delle singole censure è opportuno individuare l'ambito materiale cui ricondurre le disposizioni impugnite, alla luce del quadro normativo definito dal diritto dell'Unione europea e da quello interno, tenendo conto «dell'oggetto, della ratio e della finalità della disciplina in questione» (*ex plurimis*, sentenza n. 104 del 2021).

Le comunità di energia rinnovabile sono definite dalla direttiva (UE) 2018/2001, all'art. 2, paragrafo 2, numero 16), come un «soggetto giuridico: a) che, conformemente al diritto nazionale applicabile, si basa sulla partecipazione aperta e volontaria, è autonomo ed è effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione; b) i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali; c) il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari». La stessa direttiva, all'art. 22, stabilisce in capo agli Stati membri una serie di obblighi finalizzati a promuovere e agevolare lo sviluppo delle CER.

Alla citata direttiva è stata data attuazione in Italia in due tempi. In un primo momento, l'art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, ha dettato una disciplina di carattere transitorio e

sperimentale, consentendo, «[n]elle more del completo recepimento» della direttiva (UE) 2018/2001, la realizzazione di CER secondo le modalità e alle condizioni stabilite dallo stesso articolo. Successivamente, il d.lgs. n. 199 del 2021 ha provveduto a dare piena e stabile attuazione alla direttiva in esame. In particolare, all'art. 31 vengono stabiliti i requisiti per la partecipazione alle CER e le condizioni alle quali le stesse possono operare, mentre l'art. 32, comma 3, assegna ad ARERA il compito di adottare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, i provvedimenti necessari a garantire l'attuazione delle disposizioni in materia di CER.

Da tale complesso di disposizioni, si evince come tanto il legislatore europeo, quanto quello italiano, esprimano un marcato favor nei confronti delle CER, quali strumenti, ispirati al principio di sussidiarietà orizzontale, finalizzati alla produzione di energia da fonti rinnovabili e alla riduzione del consumo di energia da fonti tradizionali.

In tale contesto, e non diversamente da quanto fatto da numerose altre regioni, la Regione Abruzzo ha inteso dettare, con la legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, norme di promozione delle CER, al dichiarato fine, espresso dall'art. 1 della legge regionale impugnata, di contribuire agli obiettivi europei di sostenibilità ambientale e di produzione di energia da fonti rinnovabili. L'oggetto, la ratio e la finalità delle disposizioni oggetto del presente giudizio convergono pertanto nel ricondurre inequivocabilmente la disciplina in esame alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che l'art. 117, terzo comma, Cost. affida alla competenza legislativa concorrente di Stato e regioni.

3.– La Regione eccepisce in via preliminare l'inammissibilità per genericità di tutte le censure proposte, non avendo il ricorrente adempiuto all'onere di corredare le stesse di una motivazione che non abbia carattere meramente assertivo.

Tale eccezione, a sua volta del tutto generica, non può essere accolta in via generale, dal momento che il ricorso articola invece motivazioni specifiche su ciascuna censura.

4.– È impugnato in primo luogo l'art. 3, comma 3, lettere c), d) ed e), della legge regionale in esame, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, Cost., in relazione all'art. 31 del d.lgs. n. 199 del 2021 e all'art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, evocati quali disposizioni statali di principio nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» attuative delle disposizioni di cui alla direttiva (UE) 2018/2001, e in particolare del suo art. 22, paragrafo 4, lettera d).

Ai sensi delle disposizioni impuginate, la CER: «predisporre un bilancio energetico annuale» (lettera c); «adotta un programma triennale di interventi volti a ridurre i consumi energetici da fonti non rinnovabili e all'efficientamento dei consumi energetici» (lettera d); «promuove progetti di efficienza energetica, anche innovativi, a vantaggio dei membri o azionisti finalizzati al risparmio energetico nonché all'incremento dell'utilizzo delle energie rinnovabili» (lettera e).

4.1.– Il ricorrente lamenta essenzialmente che l'obbligo per le CER di adottare un programma triennale di interventi volti a ridurre i consumi energetici da fonti non rinnovabili e all'efficientamento dei consumi energetici, previsto dall'art. 3, comma 3, lettera d), si porrebbe in contrasto con gli evocati parametri interposti. Ciò in quanto, ai sensi dell'art. 7 della legge regionale stessa, in caso di risultati negativi riscontrati dalla Regione in sede di verifica e attuazione del programma triennale di interventi, le CER non possono accedere ai finanziamenti erogati dalla Regione in campo energetico e ambientale. La disposizione impugnata si porrebbe così in contrasto con l'art. 31 del d.lgs. n. 199 del 2021, il quale non prevede alcuna forma di sanzione correlata alla riduzione dei consumi od al loro efficientamento, nonché con l'art. 22, paragrafo 4, lettera d), della direttiva (UE) 2018/2001, che prevede che le CER siano soggette a procedure improntate al rispetto dei principi di proporzionalità, equità e adeguatezza.

4.2.– La Regione eccepisce innanzi tutto l'inammissibilità delle censure, che sarebbero incentrate esclusivamente sulla disciplina regionale del regime sanzionatorio conseguente al mancato raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei consumi energetici da fonti non rinnovabili cui le CER si sono obbligate con l'adozione del programma triennale, laddove le norme impuginate recherebbero

«una disciplina dal punto di vista sostanziale estranea alle censure sollevate», che risulterebbero così rivolte verso «disposizioni diverse da quelle realmente impugnate».

4.3.– L'eccezione regionale è fondata.

Il tenore del ricorso rende evidente come, nella prospettazione del ricorrente, a essere ritenuti in contrasto con i parametri evocati non siano i tre obblighi imposti alle CER dalle lettere c), d), ed e) del comma 3 dell'art. 3, bensì la sanzione che deriva dalla mancata attuazione degli interventi previsti da uno degli atti che le CER sono tenute ad adottare, e cioè il piano triennale di cui all'art. 3, comma 3, lettera d). In altre parole, il ricorrente non afferma che l'imposizione degli obblighi di predisporre un bilancio energetico, di adottare un piano triennale e di promuovere progetti di efficienza energetica sia di per sé un onere sproporzionato imposto alle CER in violazione dell'art. 22, paragrafo 4, lettera d), della direttiva (UE) 2018/2001 e dell'art. 31 del d.lgs. n. 199 del 2021. È invece la sanzione che consegue alla mancata attuazione degli interventi previsti nel piano triennale a essere ritenuta una procedura non equa e non proporzionata ai sensi della normativa eurounitaria, nonché non prevista dal d.lgs. n. 199 del 2021.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, tuttavia, non impugna l'art. 7, che rappresenta il vero oggetto delle censure svolte nel ricorso, bensì l'art. 3, comma 3, lettera d), peraltro estendendo l'impugnazione anche alle lettere c) ed e), le quali pongono alle CER degli obblighi che neppure sono assistiti dalla sanzione della perdita degli incentivi regionali. In definitiva, il ricorrente censura la sanzione che deriva dall'inadempimento di un obbligo ma, anziché la norma che prevede la sanzione, impugna quella che impone l'obbligo. Così facendo incorre in una evidente aberratio ictus, che si verifica quando «sia erroneamente individuata la norma in ordine alla quale sono formulate le censure di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 107 del 2021) e determina, anche nel giudizio in via principale (sentenze n. 220 e n. 107 del 2021, n. 39 del 2020, n. 241 del 2012 e n. 325 del 2010), l'inammissibilità della questione.

5.– È poi impugnato l'art. 3, comma 3, lettera b), il quale prevede che le CER possano stipulare accordi e convenzioni con ARERA e i gestori della rete di distribuzione al fine di ottimizzare la gestione e l'utilizzo delle reti di energia, anche attraverso la realizzazione di «smart-grid», nonché l'accesso non discriminatorio ai mercati dell'energia.

5.1.– Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 117, primo e terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, e agli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 199 del 2021, dal momento che «l'impianto» di tale decreto legislativo assegnerebbe «in via esclusiva ad ARERA l'adozione dei provvedimenti necessari a garantire l'attuazione delle disposizioni relative alla CER».

5.2.– La Regione, dopo aver eccepito l'inammissibilità della censura attinente alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., attesa la sua assoluta genericità, contesta la prospettazione del ricorrente ritenendola «contraria all'assetto costituzionale vigente», dal momento che, qualora seguita, «alle Regioni non residuerebbe alcuno spazio, fatta salva la fedele riproduzione della disciplina statale». Contrariamente a quanto dedotto dal ricorrente, la disposizione impugnata costituirebbe legittimo esercizio della competenza legislativa regionale e si limiterebbe peraltro a «codificare una facoltà già desumibile dai principi generali dell'ordinamento», in quanto ARERA potrebbe, nell'esercizio della sua autonomia, collaborare con le CER «attraverso i medesimi moduli organizzativi, anche a prescindere da specifiche previsioni legislative regionali che autorizzino le comunità in tal senso».

5.3.– L'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. è fondata.

In effetti, il ricorrente svolge le sue argomentazioni esclusivamente con riferimento alla violazione del d.lgs. n. 199 del 2021, e dei suoi artt. 31 e 32 in particolare, richiamati quali parametri interposti ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost.

Deve, inoltre, dichiararsi l'inammissibilità anche delle censure promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, in relazione all'art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, in quanto del tutto sprovviste di motivazione.

5.4.– Nel merito, la questione residua non è fondata.

Il ricorso censura essenzialmente l'asserita interferenza, da parte della legge regionale, con la funzione regolatoria che l'art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 199 del 2021 assegna ad ARERA, nel momento in cui le affida il compito di adottare «i provvedimenti necessari a garantire l'attuazione» della normativa statale. A ben guardare, tuttavia, nel riconoscere alle CER la possibilità di stipulare accordi e convenzioni con ARERA e con i gestori della rete di distribuzione al fine di ottimizzare la gestione e l'utilizzo delle reti di energia, la disposizione impugnata non limita in alcun modo la funzione regolatoria assegnata ad ARERA, né interferisce con le funzioni di quest'ultima e dei gestori della rete, come disciplinate dalla legge statale. La disposizione si limita piuttosto a riconoscere alle CER una facoltà di collaborare con ARERA e con i gestori della rete, che potrà trovare realizzazione solamente se, e nella misura in cui, tali ultimi soggetti intendano, nell'esercizio della rispettiva autonomia, effettivamente darvi corso, senza che in capo ad ARERA o ai gestori della rete sia imposto alcun obbligo non previsto dalla legge statale (si vedano, mutatis mutandis, sentenze n. 176 del 2021, punto 2.3. del Considerato in diritto, n. 161 del 2021, n. 177 del 2020, punto 15.1. del Considerato in diritto, n. 285 del 2019, punto 7 del Considerato in diritto e n. 116 del 2019, punto 4 del Considerato in diritto). Ciò è sufficiente ad escludere il prospettato vizio di illegittimità costituzionale.

6.– Anche l'art. 4 della legge regionale in esame è impugnato per violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, e agli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 199 del 2021.

6.1.– Affidando alla Giunta regionale il compito di redigere uno schema tipo di protocollo d'intesa a cui dovranno attenersi gli enti locali che intendano partecipare ad una CER, la norma censurata violerebbe, ad avviso del ricorrente, l'art. 42-bis, comma 8, lettera d), del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, ai sensi del quale spetterebbe «solamente ad ARERA individuare le modalità per favorire la partecipazione diretta dei comuni e delle pubbliche amministrazioni alle comunità energetiche rinnovabili».

6.2.– La Regione eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle censure riguardanti la violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 199 del 2021, in quanto del tutto prive di motivazione, attenendo le censure formulate dal ricorrente esclusivamente all'asserita violazione dell'art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, come convertito.

Nel merito, la Regione afferma che la previsione di cui al menzionato art. 42-bis, comma 8, che attribuiva ad ARERA la competenza ad adottare i provvedimenti attuativi della disciplina transitoria e sperimentale in materia di CER dettata dallo stesso art. 42-bis, «non ha trovato conferma nella regolazione a regime introdotta successivamente dall'art. 32 del D.Lgs. n. 199/2021» per quanto concerne la specifica competenza a individuare le modalità per favorire la partecipazione diretta dei Comuni e delle pubbliche amministrazioni. Pertanto, la norma regionale impugnata non determinerebbe alcuna violazione dei principi fondamentali determinati dalla legge statale, atteso che la competenza di ARERA asseritamente violata, dopo essere stata inizialmente prevista dall'art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, non ha trovato conferma nel successivo d.lgs. n. 199 del 2021.

6.3.– L'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione merita, anche in questo caso, accoglimento. Nel ricorso, infatti, viene denunciato esclusivamente il contrasto fra la disposizione impugnata e l'art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, evocato quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost., ed è pertanto soltanto su tale asserito contrasto che questa Corte è chiamata a pronunciarsi, mentre devono essere dichiarate inammissibili per carenza assoluta di motivazione le censure, annunciate, ma non svolte, in riferimento ad altri parametri.

6.4.– Anche la censura attinente alla violazione dell'art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, deve peraltro essere dichiarata inammissibile, per inconferenza del parametro interposto evocato (sentenze n. 259 e n. 23 del 2022).

L'art. 42-bis, comma 8, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, disponeva: «[e]ntro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) adotta i provvedimenti necessari a garantire

l'immediata attuazione delle disposizioni del presente articolo. La medesima Autorità, inoltre: [...] d) individua modalità per favorire la partecipazione diretta dei comuni e delle pubbliche amministrazioni alle comunità energetiche rinnovabili».

Tale disposizione, come già ricordato, si autoqualifica quale disciplina transitoria e sperimentale, destinata a trovare applicazione «[n]elle more del completo recepimento della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018». Tale completo recepimento è avvenuto attraverso il d.lgs. n. 199 del 2021, che peraltro non riprende la disposizione di cui all'art. 42-bis, comma 8, lettera d), del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, non menzionando più fra gli ambiti di disciplina affidati ad ARERA quello della promozione della partecipazione dei comuni alle CER.

Il ricorrente, pertanto, ha evocato quale parametro interposto una norma che ha ormai esaurito i suoi effetti in seguito all'entrata in vigore del d.lgs. n. 199 del 2021 – peraltro precedente all'approvazione della legge regionale impugnata –; ciò che determina l'inammissibilità della questione.

7.– È impugnato altresì l'art. 9, comma 1, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, di cui il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, ancora una volta, il contrasto con l'art. 117, primo e terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, e agli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 199 del 2021.

7.1.– Nello stabilire che la Giunta regionale, con apposito disciplinare, definisce, sentita la competente commissione consiliare, «i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e le modalità di gestione delle fonti energetiche all'interno delle comunità e di distribuzione dell'energia prodotta senza finalità di lucro», la disposizione impugnata rinvierebbe, secondo il ricorrente, a «un successivo atto di rango non legislativo, la definizione dei requisiti dal cui possesso dipende l'operatività delle comunità energetiche rinnovabili», ponendosi così in contrasto con l'art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 199 del 2021, che definisce specificamente tali requisiti.

7.2.– La difesa della Regione eccepisce l'inammissibilità della censura attinente alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., stante la sua assoluta genericità.

Nel merito, la disposizione impugnata non costituirebbe una prescrizione normativa «in bianco», bensì delimiterebbe «il perimetro contenutistico all'interno del quale è autorizzato l'esercizio del potere amministrativo della Giunta Regionale».

7.3.– L'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. merita anche in questo caso accoglimento. Nel ricorso, infatti, viene denunciata esclusivamente la violazione del parametro interposto di cui all'art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 199 del 2021, mentre la censura ex art. 117, primo comma, Cost. è sprovvista di qualsiasi motivazione.

7.4.– In via ancora preliminare, occorre delimitare il thema decidendum al solo frammento della disposizione impugnata che concerne «i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER», con esclusione invece della parte residua della disposizione, nei cui confronti il ricorrente non articola alcuna censura, concernente «le modalità di gestione delle fonti energetiche all'interno delle comunità e di distribuzione dell'energia prodotta senza finalità di lucro».

7.5.– Così delimitata, la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

L'art. 31 del d.lgs. n. 199 del 2021 detta, al comma 1, i requisiti che i clienti finali devono possedere per poter organizzarsi in CER, e, al comma 2, le condizioni nel rispetto delle quali devono operare le CER. Tali requisiti e tali condizioni sono improntati al principio, espresso dalla direttiva (UE) 2018/2001, della massima apertura delle CER.

In questo senso si esprimono: l'art. 2, paragrafo 2, numero 16), lettera a), della direttiva citata, secondo cui la CER «si basa sulla partecipazione aperta e volontaria»; l'art. 22, paragrafo 1, ai sensi del quale «[g]li Stati membri assicurano che i clienti finali, in particolare i clienti domestici, abbiano il diritto di partecipare a comunità di energia rinnovabile, [...] senza essere soggetti a condizioni o procedure ingiustificate o discriminatorie che ne impedirebbero la partecipazione a una comunità di energia rinnovabile [...]»; e l'art. 22, paragrafo 4, lettera f), che richiede agli Stati membri di fornire

«un quadro di sostegno atto a promuovere e agevolare lo sviluppo delle comunità di energia rinnovabile», che garantisca, tra l'altro, che «la partecipazione alle comunità di energia rinnovabile sia aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili».

In questo contesto, l'evocato parametro interposto esprime dunque un principio fondamentale della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», finalizzato a garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale la più ampia possibilità di partecipare a una CER, in attuazione di quanto disposto dal legislatore europeo. La disposizione regionale impugnata contrasta con tale principio fondamentale, affidando alla Regione il compito di definire i requisiti per poter partecipare a una CER, laddove essi sono invece già esaustivamente definiti dalla legge statale. Né vale a escludere il vizio di illegittimità costituzionale il carattere non immediatamente lesivo della norma regionale, che non stabilisce essa stessa requisiti diversi da quelli stabiliti dal menzionato d.lgs. n. 199 del 2021, bensì fa rinvio ad un successivo atto della Giunta regionale. La violazione si concreta infatti già nel momento in cui la Regione si appropria di una disciplina che, a tutela della massima apertura delle CER, deve invece essere uniforme su tutto il territorio nazionale.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, limitatamente alle parole «i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e».

8.– È infine oggetto di impugnazione l'art. 11, commi da 2 a 5, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009.

8.1.– Le censure attengono alla mancata o inadeguata copertura degli oneri derivanti dagli interventi previsti dall'art. 6, comma 1, della legge regionale impugnata e si articolano essenzialmente in tre motivi di doglianza.

In primo luogo, lamenta il Presidente del Consiglio dei ministri che l'art. 11 della legge regionale impugnata non conterrebbe alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione del precedente art. 6, comma 1, lettera b), che prevede da parte della Regione interventi di promozione della cooperazione con ARERA e i gestori delle reti di distribuzione per facilitare il perseguimento degli obiettivi della CER e l'accesso ai mercati; né l'indicazione della copertura finanziaria per farvi eventualmente fronte.

In secondo luogo, gli oneri derivanti dagli interventi di cui all'indicato art. 6, comma 1, lettere c) e d), vale a dire le azioni di comunicazione volte a favorire la diffusione delle CER e il sostegno finanziario alla fase di attivazione o costituzione delle stesse, risultano quantificati e coperti dall'art. 11, commi 2 e 3, solamente in relazione all'anno 2022, mentre per le annualità successive il comma 4 dispone che si provveda con le leggi annuali di bilancio. Ciò contrasterebbe con gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009, assunti quali parametri interposti dell'art. 81, terzo comma, Cost., che richiederebbero di quantificare e coprire gli oneri per tutti gli esercizi compresi nel bilancio di previsione in corso di gestione, quindi fino al 2024 nel caso in esame, e solo per gli anni successivi consentirebbero di rinviare alle rispettive leggi di bilancio.

Infine, anche per quanto riguarda gli oneri derivanti dagli interventi di cui all'art. 6, comma 1, lettera e), che prevede contributi per la realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, di cui il comma 5 dell'impugnato art. 11 non fornisce alcuna quantificazione nemmeno per l'anno 2022, prevedendone la decorrenza solo a far data dal 2013, viene lamentato il rinvio alle leggi annuali di bilancio, che sarebbe possibile, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, solamente per gli esercizi successivi al 2024.

8.2.– Occorre innanzi tutto osservare che, sebbene nel ricorso si faccia riferimento alla mancata quantificazione degli oneri derivanti dall'art. 6, comma 1, lettera b), non è oggetto di impugnazione l'art. 11, comma 1, che dispone che agli adempimenti di cui all'art. 6, comma 1, lettere a) e b), si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, assicurando l'invarianza della spesa per il bilancio della regione e delle altre amministrazioni pubbliche interessate. Il thema decidendum deve essere pertanto limitato alla copertura finanziaria degli interventi previsti dall'art. 6, comma 1, lettere c), d) ed e).

8.3.– Questa Corte ha costantemente affermato che «le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un’esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali» (sentenza n. 244 del 2020), sottolineando che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l’art. 81 Cost. si ispira» (sentenza n. 307 del 2013), e che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (ex multis, sentenze n. 307 del 2013 e n. 131 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 183 del 2016.).

Si è altresì precisato che il canone costituzionale dell’art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall’esistenza di norme interposte» (ex plurimis, sentenze n. 200 del 2022, n. 26 del 2013 e, nello stesso senso, n. 124 del 2022). Nondimeno, si è anche riconosciuto che sussistono plurime disposizioni «puntualmente attuative del precetto costituzionale» (sentenza n. 235 del 2020) fra le quali devono essere annoverati non solo l’art. 19 della legge n. 196 del 2009, evocato dal ricorrente quale parametro interposto, ma anche l’art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, richiamato invece dalla difesa regionale (ancora, sentenza n. 235 del 2020). Quest’ultimo dispone che «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l’onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l’onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell’onere annuo alla legge di bilancio».

È dunque alla luce di tali principi che deve essere scrutinato il merito delle residue questioni di legittimità costituzionale sottoposte all’esame di questa Corte.

8.4.– La questione di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell’art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, relativa alla mancata copertura finanziaria delle spese relative alle lettere c) e d) del precedente art. 6, comma 1, non è fondata.

Con riferimento alle azioni di comunicazione volte a favorire la diffusione delle CER e il sostegno finanziario alla fase di attivazione o costituzione delle stesse, previste per l’appunto dall’art. 6, comma 1, lettere c) e d), i commi 2 e 3 dell’art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022 hanno previsto un primo stanziamento pari a euro 40.000 per l’anno 2022, mentre il comma 4 rinvia la quantificazione e la copertura degli oneri per gli anni successivi alle rispettive leggi di bilancio.

Attesa la natura degli interventi in esame, che sono finalizzati a promuovere la diffusione e costituzione delle CER, la scelta della Regione è stata quella di impegnare sin da subito 40.000 euro per favorire la prima istituzione delle CER, e di riservare alla successiva valutazione compiuta in sede di legge annuale di bilancio, come previsto dall’art. 11, comma 4, ogni decisione relativa alla prosecuzione di tali attività, anche alla luce dei risultati conseguiti dai primi interventi e dell’evoluzione della diffusione delle CER.

Le spese funzionali all’eventuale prosecuzione oltre il 2022 delle attività indicate nelle lettere c) e d) dell’art. 6, comma 1, non possono dunque essere ritenute di carattere obbligatorio. Conseguentemente, la scelta del legislatore regionale di rinviare la quantificazione e la copertura di quelle spese alle future leggi di bilancio non viola l’art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, invocato dal ricorrente quale parametro interposto, né – più in generale – i principi desumibili dall’art. 81, terzo comma, Cost., risultando conforme a quanto consentito allo stesso legislatore regionale dall’art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011.

8.5. – Neppure è fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 11, comma 5.

La disposizione impugnata stabilisce che per gli oneri derivanti dagli interventi di cui all’art. 6, comma 1, lettera e) – ossia i contributi per la realizzazione degli impianti – si fa fronte, a decorrere dall’anno 2023, con le risorse di apposito e nuovo stanziamento denominato “Contributi per impianti a comunità energetiche e gruppi di autoconsumo”, istituito nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale alla Missione 17, Programma 01, Titolo 2, annualmente determinato ed iscritto, nel rispetto degli equilibri di bilancio, con la legge di bilancio ai sensi dell’art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

La disposizione impugnata, nello stabilire che la spesa per gli interventi di cui alla lettera e) dell'art. 6, comma 1, dovrà gravare dal 2023 sul capitolo di bilancio indicato, senza provvedere ad alcuna quantificazione, non istituisce tuttavia per l'anno in corso alcun impegno di spesa a titolo di contributo per le CER.

Come osserva la difesa regionale, gli interventi di cui alla indicata lettera e) presuppongono infatti l'avvenuta costituzione delle CER e si collocano, pertanto, in una fase successiva a quelli di cui alle lettere c) e d) del medesimo art. 6, comma 1. D'altra parte, la loro effettuazione resta comunque subordinata a una valutazione da compiersi con le successive leggi di bilancio.

Conseguentemente, da un lato la disposizione non è immediatamente foriera di nuovi oneri a carico della Regione, e dall'altro non istituisce per il futuro spese di carattere obbligatorio, restando comunque fermo che qualunque sua attuazione dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura.

Dal che la non fondatezza anche di questa censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8 (Interventi regionali di promozione dei gruppi di auto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili e modifiche alla l.r. 6/2022), limitatamente alle parole «i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e»;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, lettere c), d) ed e), della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 31 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», e 42-bis del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, e agli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 199 del 2021, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 199 del 2021, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi da 2 a 5, della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 25 gennaio 2023, n. 50

Materia: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: *art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 3 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 della direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relative alle discariche di rifiuti.*

Ricorrente: Presidente Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 12, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 9 (Legge di semplificazione 2022)

Esito: dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera a), l.r. 9/2022

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 l.r. Lombardia 9/2022, nella parte in cui, con la lett. a) del comma 1, ha sostituito il secondo periodo del comma 12 dell'art. 21 l.r. Lombardia 26/2003. Il citato comma 12, dopo aver previsto, al primo periodo, che le «discariche per la messa in sicurezza permanente e gli impianti di trattamento dei rifiuti realizzati nell'area oggetto di bonifica e destinati esclusivamente alle operazioni di bonifica dei relativi siti contaminati» non sono soggetti ai comuni criteri di localizzazione delle discariche di rifiuti stabiliti a livello regionale, disponeva, al secondo periodo: «[t]ale messa in sicurezza permanente deve essere realizzata secondo i criteri e le modalità previste dal d.lgs. 36/2003». A seguito della modifica legislativa impugnata, quest'ultima disposizione risulta così riformulata: «[t]ale messa in sicurezza permanente deve essere realizzata in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale, fissati dal d.lgs. 36/2003».

Ad avviso del ricorrente, la nuova formulazione della disposizione regionale, in considerazione della sua maggiore genericità, non assicurerebbe più l'applicazione automatica dei criteri e delle modalità di cui al d.lgs. 36/2003, ponendosi in contrasto con l'art. 3 dello stesso decreto, che definisce l'ambito applicativo della relativa disciplina in termini comprensivi degli interventi oggetto della normativa regionale. La disposizione impugnata violerebbe, di conseguenza, l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», entro la quale si colloca la disciplina dei rifiuti e della bonifica dei siti contaminati. Sarebbe inoltre violato l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con l'art. 3 della direttiva 1999/31/CE, che fissa in termini analoghi a quelli della norma statale il campo applicativo delle proprie disposizioni.

Nel merito, la Corte ritiene la questione proposta con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. fondata.

Per meglio intendere i termini della questione, la Corte compie un excursus della normativa in materia. L'istituto della messa in sicurezza permanente, nella sua originaria configurazione, consisteva, ai sensi della definizione ex art. 2, lett. i), D.M. 4717/1999 (Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati), in un insieme di interventi, posti in essere nel corso della bonifica di un sito inquinato, volti ad isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti, qualora le fonti inquinanti fossero costituite da rifiuti stoccati e non fosse possibile procedere alla rimozione degli

stessi a costi sopportabili, pur applicando le migliori tecnologie disponibili. La messa in sicurezza permanente era, dunque, originariamente riferita ai soli materiali, presenti in un sito inquinato, qualificabili come rifiuti.

Fra le misure che contraddistinguevano gli interventi di isolamento vi era, in particolare, quella della realizzazione di discariche per la messa in sicurezza permanente e di impianti di trattamento dei rifiuti prodotti in corso di bonifica; operazione da effettuare seguendo i criteri e le modalità prescritti dal d.lgs. 36/2003, di attuazione della direttiva 1999/31/CE. Secondo l'art. 3, comma 1, dello stesso decreto legislativo, infatti, «[l]e disposizioni del presente decreto si applicano a tutte le discariche, come definite dall'articolo 2, comma 1, lett. g)²». Con la conseguenza che dal combinato disposto di queste previsioni normative risulta che le discariche per la messa in sicurezza permanente sono ricomprese nell'ambito di applicazione del d.lgs. 36/2003 e che ad esse si applicano criteri e modalità ivi previsti.

Più di recente, il d.lgs. n. 152 del 2006, all'art. 240, comma 1, lett. o), ha ridefinito la messa in sicurezza permanente in termini maggiormente comprensivi, stabilendo che essa si concreta nell'«insieme degli interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente». Attualmente, pertanto, gli interventi in questione, in aggiunta a quelli già sopra delineati, possono riguardare anche fonti inquinanti non qualificabili come rifiuti, come, ad esempio, il suolo contaminato (art. 185, comma 1, lett. b, cod. ambiente) o matrici materiali di riporto (art. 3, comma 1, del d.l. n. 2 del 2012, come convertito).

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, possono meglio comprendersi le diverse opzioni interpretative proposte dallo Stato e dalla Regione con riguardo al rapporto intercorrente fra il primo e il secondo periodo dell'art. 21, comma 12, l.r. Lombardia 26/2003, come modificato dall'art. 12, comma 1, lett.a), l.r. Lombardia 9/2022.

Il primo periodo del comma 12, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. i), l.r. Lombardia 10/2009 (Disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale – Collegato ordinamentale), tuttora immutato, stabilisce che le «discariche per la messa in sicurezza permanente e gli impianti di trattamento dei rifiuti realizzati nell'area oggetto di bonifica e destinati esclusivamente alle operazioni di bonifica dei relativi siti contaminati [...]» restano esclusi dall'ambito di applicazione dei criteri generali di localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti fissati dall'art. 8, comma 7, l.r. Lombardia 12/2007. Tale ultima disposizione richiede che la Giunta regionale, nella delibera di approvazione del programma di gestione dei rifiuti, preveda per tali impianti una distanza minima dalle discariche già in esercizio, esaurite o da bonificare, dalle zone di protezione speciale, dai siti di importanza comunitaria e dalle aree protette, tenendo conto, altresì, che «nelle aree di pregio agricolo e, in particolare, per quelle DOC, DOCG, per quelle coltivate a riso e in quelle limitrofe, non possono essere autorizzate discariche». Ne consegue che, a norma del primo periodo dell'art. 21, comma 12, le discariche per la messa in sicurezza permanente e gli impianti di trattamento dei rifiuti prodotti in corso di bonifica possono essere collocati anche in aree particolarmente «sensibili».

Il secondo periodo, oggetto dell'intervento di modifica, prevede poi che «[t]ale messa in sicurezza permanente» debba essere realizzata «in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale» fissati dal d.lgs. 36/2003, mentre in precedenza stabiliva che essa dovesse aver luogo «secondo i criteri e le modalità» previste dallo stesso decreto.

² Le discariche sono definite come le «aree adibite] a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno. Sono esclusi da tale definizione gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o lo stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno».

Il ricorrente, muovendo dal presupposto interpretativo per cui il secondo periodo della disposizione in questione verte sullo stesso oggetto del primo (ossia: le «discariche per la messa in sicurezza permanente» e «gli impianti di trattamento dei rifiuti realizzati nell'area oggetto di bonifica»), ritiene che la novella legislativa restringa il campo di applicazione del d.lgs. 36/2003, come definito dal suo art. 3. La genericità dell'attuale formulazione della disposizione (limitandosi a richiedere la «coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale»), consentirebbe, infatti, di sottrarre le discariche e gli impianti alla osservanza di ogni prescrizione del decreto legislativo. Di qui, la lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

La Regione Lombardia, invece, sostiene che il secondo periodo della disposizione modificata abbia una sfera applicativa differente da quella del primo: mentre il primo periodo riguarderebbe discariche e impianti di trattamento di rifiuti realizzati nell'ambito di una messa in sicurezza permanente, il secondo riguarderebbe soltanto i cosiddetti "volumi confinati in sito" contenenti matrici ambientali (in particolare terreni), ossia impianti per i quali non sarebbe necessario osservare le modalità e i criteri previsti dal d.lgs. 36/2003. Questa ricostruzione interpretativa viene sostenuta sulla base di due principali argomenti. In primo luogo, sul piano letterale, la Regione assume che, se la disposizione avesse voluto riferirsi ai rifiuti, avrebbe utilizzato l'espressione «tali discariche per la messa in sicurezza permanente», piuttosto che «tale messa in sicurezza permanente». Sul piano sistematico, la difesa regionale allega poi l'esistenza di una prassi interpretativa che distingue le discariche (di rifiuti) dai "volumi confinati" (di matrici ambientali e matrici materiali di riporto), in ambito di bonifica. Tale prassi si troverebbe emblematicamente cristallizzata nella delib. Giunta reg. Lombardia n. 5703 del 2021, la quale – in particolar modo all'Allegato 1 – dichiara di occuparsi dei soli casi di confinamento di matrici ambientali e non di rifiuti. Queste considerazioni varrebbero, altresì, a fugare le censure di scarsa chiarezza e ambiguità semantica mosse dal ricorrente alla disposizione impugnata. L'intervento normativo viene dunque inquadrato dalla Regione Lombardia nell'ambito della tutela della salute umana e ritenuto pienamente legittimo, perché riconducibile alla competenza per la redazione di linee guida e di criteri per la predisposizione e l'approvazione dei progetti di bonifica e di messa in sicurezza (assegnata alle regioni dall'art. 196, comma 1, lettera h, cod. ambiente) e volto ad innalzare i livelli di tutela dell'ambiente in un ambito materiale di competenza legislativa concorrente fra Stato e regioni.

La Corte non condivide gli argomenti prospettati dalla difesa regionale a sostegno dell'ipotesi interpretativa della distinzione di oggetti fra primo e secondo periodo del modificato art. 21, comma 12, l.r. 26/2003.

Dal punto di vista letterale, non è convincente l'argomento della necessaria ripetizione, nel secondo periodo del comma, dell'intero oggetto riportato nel primo: l'aggettivo dimostrativo «tale», anteposto all'espressione «messa in sicurezza permanente», assume proprio una valenza relazionale con l'oggetto indicato nella prima parte del comma e vale dunque ad evitare una inutile ripetizione.

Dal punto di vista sistematico, occorre poi ricordare che il comma 12 dell'art. 21, nel suo complesso, appare diretto a disciplinare la realizzazione degli impianti di contenimento e trattamento dei rifiuti in corso di bonifica di sito contaminato (i quali vengono sottratti, con il primo periodo, dall'ambito di applicazione dei criteri di localizzazione delle discariche di rifiuti). È, quindi, ragionevole dedurre che il suo oggetto non cambi nel secondo periodo poiché, all'opposto, se questa fosse stata l'intenzione del legislatore regionale, tale intento avrebbe dovuto essere esplicitato in maniera chiara.

Né convince, sempre sul piano sistematico, la tesi della Regione Lombardia secondo cui la disposizione si presterebbe ad un'interpretazione conforme a Costituzione poiché in tal senso deporrebbe la prassi interpretativa regionale, cristallizzata nella deliberazione n. 5703 del 2021. La circostanza che, nella prassi, la Regione Lombardia abbia interpretativamente distinto gli oggetti del primo e del secondo periodo della disposizione in discorso, non toglie che tale adeguamento interpretativo sia stato effettuato con un atto agilmente modificabile e riformulabile nel corso del tempo.

A tutto ciò va aggiunto che dai lavori preparatori della l.r. Lombardia 9/2022 emergono plurimi riferimenti espliciti ai «criteri costruttivi delle discariche» quali oggetto dell'intervento normativo oggi impugnato. A partire dal presupposto interpretativo così precisato, la Corte ricorda che per costante giurisprudenza, la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», affidata dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (ex plurimis, sent. 191/2022, 227/2020, 289, 231, 42, 129 e 28 del 2019). Pertanto, l'attenuazione del vincolo al rispetto del d.lgs. 36/2003, operata dalla norma impugnata, costituisce una violazione di tale competenza esclusiva. In particolare, la Corte ha, costantemente inquadrato nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», la disciplina della bonifica dei siti contaminati (cfr da ultimo sent. 251/2021), negando fondamento alla rivendicazione, in tale ambito, di una competenza legislativa della regione in relazione alla tutela della salute (sent. 247/2009) e rilevando come spetti «alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente» (sent. 214/2008).

Con la conseguenza che deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 12, comma 1, lettera a), l.r. Lombardia 9/2022, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

SENTENZA N. 50
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 9 (Legge di semplificazione 2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 luglio 2022, depositato in cancelleria il 25 luglio 2022, iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;
udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2023 il Giudice relatore Franco Modugno;
uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Alessandra Zimmitti e Piera Pujatti per la Regione Lombardia;
deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Lombardia n. 9 del 2022, nella parte in cui, con la lettera a) del comma 1, ha sostituito il secondo periodo del comma 12 dell'art. 21 della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003.

Il citato comma 12, dopo aver previsto, al primo periodo, che le «discariche per la messa in sicurezza permanente e gli impianti di trattamento dei rifiuti realizzati nell'area oggetto di bonifica e destinati esclusivamente alle operazioni di bonifica dei relativi siti contaminati» non sono soggetti ai comuni criteri di localizzazione delle discariche di rifiuti stabiliti a livello regionale, disponeva, al secondo periodo: «[t]ale messa in sicurezza permanente deve essere realizzata secondo i criteri e le modalità previste dal D.Lgs. 36/2003».

A seguito della novella legislativa impugnata, quest'ultima disposizione risulta così riformulata: «[t]ale messa in sicurezza permanente deve essere realizzata in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale, fissati dal D.Lgs. 36/2003».

Ad avviso del ricorrente, la nuova formulazione della disposizione regionale, nella sua maggiore genericità, non assicurerebbe più l'applicazione automatica dei criteri e delle modalità previsti dal citato d.lgs. n. 36 del 2003, ponendosi così in contrasto con l'art. 3 dello stesso decreto, che definisce l'ambito applicativo della relativa disciplina in termini comprensivi degli interventi oggetto della normativa regionale.

La disposizione impugnata violerebbe, di conseguenza, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», entro la quale si colloca la disciplina dei rifiuti e della bonifica dei siti contaminati.

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 117, primo comma, Cost., stante il contrasto della disposizione impugnata con l'art. 3 della citata direttiva 1999/31/CE, che fissa in termini analoghi a quelli della norma statale il campo applicativo delle proprie disposizioni.

2.– In via preliminare occorre esaminare, ancorché non eccepita dalla resistente, la mancata corrispondenza tra i parametri costituzionali evocati nel ricorso e quelli indicati nella delibera del 21 luglio 2022, con cui il Consiglio dei ministri ha autorizzato la proposizione dell'impugnativa. Quest'ultima delibera, difatti, non riporta espressamente l'art. 117, primo comma, Cost. fra i parametri in riferimento ai quali promuovere questione di legittimità costituzionale.

Ciò non determina, tuttavia, l'inammissibilità della censura.

Diversi passaggi della relazione ministeriale, cui la delibera rinvia, rendono evidente la volontà dell'organo politico, titolare del potere di impugnativa, di porre a questa Corte, a mezzo dell'intermediazione tecnica dell'Avvocatura generale dello Stato, la questione di legittimità costituzionale concernente la violazione del parametro in discorso. Ciò si evince, ad esempio, dal passaggio in cui «si evidenzia che la normativa in questione, risultando in contrasto con la normativa dell'Unione, precedentemente richiamata, potrebbe, conseguentemente, comportare il rischio dell'apertura di una procedura di infrazione a carico dell'Italia», o dall'affermazione secondo cui, «per i motivi esposti, la norma in questione oltre a porsi in contrasto con la normativa statale e unionale sopra indicata, viola gli standard di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema posti dal legislatore statale». In presenza di tale manifestazione di volontà, per costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 272 del 2020 e n. 228 del 2017), deve ritenersi consentito all'Avvocatura dello Stato effettuare una «più puntuale indicazione dei parametri del giudizio, giacché la discrezionalità della difesa tecnica ben può integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura» (sentenze n. 128 del 2018, n. 290 del 2009, n. 365 e n. 98 del 2007 e n. 533 del 2002).

3.– Nel merito, la questione proposta con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. è fondata.

3.1.– Per meglio intendere i termini della questione, giova premettere che l'istituto della messa in sicurezza permanente, nella sua originaria configurazione, consisteva, secondo la definizione offerta dall'art. 2, lettera i), del decreto ministeriale 25 ottobre 1999, n. 471 (Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni e integrazioni), in un insieme di interventi, posti in essere nel corso della bonifica di un sito inquinato, atti ad isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti, qualora le fonti inquinanti fossero costituite da rifiuti stoccati e non fosse possibile procedere alla rimozione degli stessi a costi sopportabili, pur applicando le migliori tecnologie disponibili. La messa in sicurezza permanente era, dunque, originariamente riferita ai soli materiali, presenti in un sito inquinato, qualificabili come rifiuti.

Fra le misure che contraddistinguevano i richiamati interventi di isolamento vi era, in particolare, quella della realizzazione di discariche per la messa in sicurezza permanente e di impianti di trattamento dei rifiuti prodotti in corso di bonifica; operazione da effettuare seguendo i criteri e le modalità prescritti dal d.lgs. n. 36 del 2003, di attuazione della direttiva 1999/31/CE.

Secondo l'art. 3, comma 1, dello stesso decreto legislativo, infatti, «[l]e disposizioni del presente decreto si applicano a tutte le discariche, come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera g)», ossia alle «are[e] adibit[e] a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno. Sono esclusi da tale definizione gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o lo stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno». Dal combinato disposto di queste previsioni normative emerge, dunque, che le discariche per la messa in sicurezza permanente sono ricomprese nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 36 del 2003 e che ad esse si applicano criteri e modalità ivi previsti.

3.2.– Più di recente, il d.lgs. n. 152 del 2006, all'art. 240, comma 1, lettera o), ha ridefinito la messa in sicurezza permanente in termini maggiormente comprensivi, stabilendo che essa si concreta nell'«insieme degli interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente». Attualmente, pertanto, gli interventi in questione, in aggiunta a quelli già sopra delineati, possono riguardare anche fonti inquinanti non qualificabili come rifiuti, come, ad esempio, il suolo contaminato (art. 185, comma 1, lettera b, cod. ambiente) o matrici materiali di riporto (art. 3, comma 1, del d.l. n. 2 del 2012, come convertito).

3.3.– Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, possono meglio comprendersi le diverse opzioni interpretative proposte dallo Stato e dalla Regione con riguardo al rapporto intercorrente fra il primo e il secondo periodo dell'art. 21, comma 12, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, come modificato dall'impugnato art. 12, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2022.

Il primo periodo del menzionato comma 12, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera i), della legge della Regione Lombardia 29 giugno 2009, n. 10 (Disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale – Collegato ordinamentale), tuttora immutato, stabilisce che le «discariche per la messa in sicurezza permanente e gli impianti di trattamento dei rifiuti realizzati nell'area oggetto di bonifica e destinati esclusivamente alle operazioni di bonifica dei relativi siti contaminati, approvati ed autorizzati ai sensi delle procedure previste dal titolo V, parte VI [recte: IV], del D.lgs. 152/2006» restano esclusi dall'ambito di applicazione dei criteri generali di localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti fissati dall'art. 8, comma 7, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2007. Tale ultima disposizione richiede che la Giunta regionale, nella delibera di approvazione del programma di gestione dei rifiuti, preveda per tali impianti una distanza minima dalle discariche già in esercizio, esaurite o da bonificare, dalle zone di protezione speciale, dai siti di importanza comunitaria e dalle aree protette, tenendo conto, altresì, che «nelle aree di pregio agricolo e, in particolare, per quelle DOC, DOCG, per quelle coltivate a riso e in quelle limitrofe, non possono essere autorizzate discariche».

Ne consegue che, a norma del primo periodo del citato art. 21, comma 12, le discariche per la messa in sicurezza permanente e gli impianti di trattamento dei rifiuti prodotti in corso di bonifica possono essere collocati anche in aree particolarmente “sensibili”.

Il secondo periodo, oggetto dell'intervento di modifica oggi impugnato, prevede poi che «[t]ale messa in sicurezza permanente» debba essere realizzata «in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale» fissati dal d.lgs. n. 36 del 2003, mentre in precedenza stabiliva che essa dovesse aver luogo «secondo i criteri e le modalità» previste dallo stesso decreto.

4.– Il ricorrente, movendo dal presupposto interpretativo per cui il secondo periodo della disposizione in questione verte sullo stesso oggetto del primo (ossia: le «discariche per la messa in sicurezza permanente» e «gli impianti di trattamento dei rifiuti realizzati nell'area oggetto di bonifica»), ritiene che la novella legislativa restringa il campo di applicazione del d.lgs. n. 36 del 2003, come definito dal suo art. 3. La genericità dell'attuale formulazione della disposizione – che si limita a richiedere la «coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale» di cui al menzionato decreto legislativo – consentirebbe, infatti, di sottrarre le discariche e gli impianti in parola alla osservanza del citato decreto legislativo in ogni sua prescrizione. Di qui, la denunciata lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

5.– La Regione Lombardia, invece, sostiene che il secondo periodo della disposizione modificata abbia una sfera applicativa differente da quella del primo: mentre il primo periodo riguarderebbe discariche e impianti di trattamento di rifiuti realizzati nell'ambito di una messa in sicurezza permanente, il secondo riguarderebbe soltanto i cosiddetti “volumi confinati in sito” contenenti matrici ambientali (in particolare terreni), ossia impianti per i quali non sarebbe necessario osservare le modalità e i criteri previsti dal d.lgs. n. 36 del 2003.

Questa ricostruzione interpretativa viene sostenuta sulla base di due principali argomenti. In primo luogo, sul piano letterale, la Regione assume che, se la disposizione avesse voluto riferirsi ai rifiuti, avrebbe utilizzato l'espressione «tali discariche per la messa in sicurezza permanente»,

piuttosto che «tale messa in sicurezza permanente». Sul piano sistematico, la difesa regionale allega poi l'esistenza di una prassi interpretativa che distingue le discariche (di rifiuti) dai «volumi confinati» (di matrici ambientali e matrici materiali di riporto), in ambito di bonifica. Tale prassi si troverebbe emblematicamente cristallizzata nella delib. Giunta reg. Lombardia n. 5703 del 2021, la quale – in particolar modo all'Allegato 1 – dichiara di occuparsi dei soli casi di confinamento di matrici ambientali e non di rifiuti. Queste considerazioni varrebbero, altresì, a fugare le censure di scarsa chiarezza e ambiguità semantica mosse dal ricorrente alla disposizione impugnata.

L'intervento normativo viene dunque inquadrato dalla Regione Lombardia nell'ambito della tutela della salute umana e ritenuto pienamente legittimo, perché riconducibile alla competenza per la redazione di linee guida e di criteri per la predisposizione e l'approvazione dei progetti di bonifica e di messa in sicurezza (assegnata alle regioni dall'art. 196, comma 1, lettera h, cod. ambiente) e volto ad innalzare i livelli di tutela dell'ambiente in un ambito materiale di competenza legislativa concorrente fra Stato e regioni.

6.– Gli argomenti prospettati dalla difesa regionale a sostegno dell'ipotesi interpretativa della distinzione di oggetti fra primo e secondo periodo del modificato art. 21, comma 12, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003 non sono persuasivi.

6.1.– Dal punto di vista letterale, non è convincente l'argomento della necessaria ripetizione, nel secondo periodo del comma, dell'intero oggetto riportato nel primo: l'aggettivo dimostrativo «tale», anteposto all'espressione «messa in sicurezza permanente», assume proprio una valenza relazionale con l'oggetto indicato nella prima parte del comma e vale dunque ad evitare una inutile ripetizione.

6.2.– Dal punto di vista sistematico, occorre poi ricordare che il comma 12 dell'art. 21, nel suo complesso, appare diretto a disciplinare la realizzazione degli impianti di contenimento e trattamento dei rifiuti in corso di bonifica di sito contaminato (i quali vengono sottratti, con il primo periodo, dall'ambito di applicazione dei criteri di localizzazione delle discariche di rifiuti). È, quindi, ragionevole dedurre che il suo oggetto non cambi nel secondo periodo poiché, all'opposto, se questa fosse stata l'intenzione del legislatore regionale, tale intento avrebbe dovuto essere esplicitato in maniera chiara.

6.3.– Né convince, sempre sul piano sistematico, la tesi della Regione Lombardia secondo cui la disposizione si presterebbe ad un'interpretazione conforme a Costituzione poiché in tal senso deporrebbe la prassi interpretativa regionale, cristallizzata nella citata deliberazione n. 5703 del 2021. La circostanza che, nella prassi, la Regione Lombardia abbia interpretativamente distinto gli oggetti del primo e del secondo periodo della disposizione in discorso, non toglie che tale adeguamento interpretativo sia stato effettuato con un atto agilmente modificabile e riformulabile nel corso del tempo.

6.4.– A tutto ciò va aggiunto che dai lavori preparatori della legge reg. Lombardia n. 9 del 2022 emergono plurimi riferimenti espliciti ai «criteri costruttivi delle discariche» quali oggetto dell'intervento normativo oggi impugnato. Nella relazione al progetto di legge si afferma espressamente, in particolare, che la modifica in questione era volta ad «aggiornare il riferimento in legge ai criteri e alle modalità previste dal D.lgs. 36/2003 a seguito delle sopravvenute modifiche normative intervenute con il d.lgs. 121/2020 «Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti» e alla luce «dell'evoluzione delle tecniche di bonifica e dell'attenzione alla sito-specificità dei luoghi e dei progetti» che avrebbero richiesto, nell'ottica del legislatore regionale, di non considerare più il d.lgs. n. 36 del 2003 «l'unico riferimento per i criteri costruttivi delle discariche».

6.5.– La rilevata plausibilità e persuasività dell'interpretazione, secondo cui la disposizione concerne rifiuti, si fa ancor più rilevante nella sede del sindacato di legittimità costituzionale in via principale, dove, come più volte sottolineato da questa Corte, «vanno tenute presenti anche le possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative», a maggior ragione quando «l'ambiguità semantica riguardi una disposizione regionale foriera di sostanziali dubbi interpretativi» che rendono concreto il rischio di una lesione della competenza legislativa statale (ex

multis, sentenze n. 231 del 2019 e n. 107 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 449 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003).

7.– A partire dal presupposto interpretativo così precisato, occorre infine ricordare che, per costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», affidata dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 191 del 2022, n. 227 del 2020, n. 289, n. 231, n. 142, n. 129 e n. 28 del 2019, n. 215 e n. 151 del 2018).

Pertanto, l'attenuazione del vincolo al rispetto del d.lgs. n. 36 del 2003, operata dalla norma impugnata, costituisce una violazione di tale competenza esclusiva.

7.1.– Ciò, a prescindere da ogni rilievo circa la correttezza delle conseguenze che la Regione resistente fa discendere dalla propria opposta prospettiva ermeneutica e, in particolare, circa la possibilità per essa di prevedere una disciplina più rigorosa in relazione alla tutela dell'ambiente, in vista della tutela della salute umana, ove gli interventi di messa in sicurezza permanente non abbiano ad oggetto rifiuti. Questa Corte ha, infatti, costantemente inquadrato nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» anche, e in modo specifico, la disciplina della bonifica dei siti contaminati (sentenze n. 251 del 2021, n. 126 del 2018, n. 247 del 2009 e n. 214 del 2008), negando fondamento alla rivendicazione, in tale ambito, di una competenza legislativa della regione in relazione alla tutela della salute (sentenza n. 247 del 2009) e rilevando come spetti «alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente» (sentenza n. 214 del 2008).

8.– Va, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 12, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2022, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 9 (Legge di semplificazione 2022).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 24 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 8 febbraio 2023, n. 51

Materia: bilancio; contabilità; debiti fuori bilancio

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lett. e), Costituzione; “principio applicato 9.1” dell’Allegato 4/2 art. 3 e del d.lgs. 118/2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), come norme interposte

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Art. 1 della L.R. Molise 25 marzo 2022, n. 4 (Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell’art. 73, lettera e), del d.lgs. 118/2011, relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 4;
- 2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge reg. Molise n. 4 del 2022, promossa in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione al principio contabile applicato, di cui al paragrafo 9.1 dell’Allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la disposizione in epigrafe, che provvede al riconoscimento di un debito fuori bilancio (nella specie le somme anticipate dai comuni per l’organizzazione delle elezioni regionali del 2011), dando copertura ai relativi oneri nell’ambito del bilancio di previsione del 2021. La legge regionale è del marzo 2022.

Ne scaturisce una breve pronuncia, di cui si fornisce sommariamente conto.

Il Governo ricorrente si appunta sul fatto che dare copertura ad un debito fuori bilancio, reperendo i fondi nel bilancio di previsione di un esercizio già interamente decorso sarebbe contrario al principio di annualità del bilancio, di cui all’articolo 3 del d.lgs. 118/2011, normativa base per la contabilità delle regioni ed espressione, nel contempo, della competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

L’esecutivo richiama anche il principio applicato relativo ai debiti fuori bilancio di cui all’Allegato 4/2 del medesimo d.lgs. 118/2011.

Preliminarmente, la Corte dichiara l’inammissibilità di questa seconda censura, in quanto incentrata non su un presunto vizio della legge regionale, bensì sull’atto di impegno di spesa, che ha preceduto (irritualmente) l’approvazione della legge.

L’esame del merito delle censure prosegue con la presunta violazione del principio di annualità del bilancio, che la Corte ritiene sussistente. Sia in base all’articolo 73, comma 3, del d.lgs. 118/2011, sia in base alla propria giurisprudenza (sentenze 197/2019, 106, 156, 226 del 2021) ricorda la Corte come, una volta riconosciuto con legge un debito fuori bilancio, l’individuazione dei mezzi di copertura debba essere contestuale, oltre che rivestire i caratteri della congruità ed attendibilità.

In particolare, la contestualità della sua individuazione rispetto al riconoscimento del debito fuori bilancio impone che le risorse siano reperite nell’esercizio in corso, o meglio nel bilancio di previsione che gestisce l’esercizio nel quale la spesa è introdotta.

Constatato che la norma impugnata, che riconosce la legittimità del debito è del marzo 2022,

ma individua le coperture nell'ambito del bilancio di previsione 2021, risulta agevole la rilevazione del contrasto con il principio di annualità del bilancio, di cui al decreto legislativo 118/2011.

Per il tramite della normazione primaria interposta, la Corte rileva la violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui al secondo comma, lett. e), dell'articolo 117 della Costituzione.

La norma impugnata viene dunque dichiarata costituzionalmente illegittima e alla Regione Molise viene fatto monito di provvedere nuovamente al riconoscimento del debito fuori bilancio, considerando che si tratta di somme anticipate dai comuni del territorio oltre dieci anni prima.

SENTENZA N. 51
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 4, recante «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, lettera e), del d.lgs. 118/2011, relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° giugno 2022, depositato in cancelleria il 1° giugno 2022, iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;
udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;
uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise;
deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge reg. Molise n. 4 del 2022, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La citata disposizione regionale prevede al comma 1 che, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 118 del 2011, «è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio per euro 1.343.493,60 relativi al rimborso a comuni diversi del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio Regionale 2011», come dettagliato per ciascun comune nel prospetto ivi inserito. Al successivo comma 2, la disposizione stabilisce che «[g]li oneri derivanti dal comma 1 trovano copertura nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, alla Missione 1, Programma 7, Titolo 1».

Ad avviso del ricorrente la suddetta norma regionale, individuando la copertura degli oneri sulle risorse dell'esercizio 2021, «pur essendo tale esercizio ormai decorso», contrasterebbe con il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui «all'art. 3 del d.lgs. 118/2011» e con il «principio applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. 118/2021 [recte: 118/2011] in materia di debiti fuori bilancio», violando pertanto il richiamato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sulla competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

2.– La questione promossa in relazione al principio contabile di cui al paragrafo 9.1 è inammissibile per insufficiente motivazione a sostegno della richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 119 del 2022 e n. 176 del 2021).

La censura non lamenta un vizio proprio della legge regionale, quanto piuttosto dell'atto di impegno di spesa che l'ha preceduta, come senza dubbio emerge dall'accento posto sul momento in

cui tale atto gestionale è stato adottato, omettendo, peraltro, ogni riferimento all'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, che chiaramente si coordina con il principio contabile evocato, stabilendo che il Consiglio regionale riconosce con legge «la legittimità dei debiti fuori bilancio».

3.– Va, invece, esaminata nel merito la censura che assume il contrasto «con il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del d.lgs. 118/2011» e la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sulla competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

4.– La questione è fondata.

La legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve, ai sensi del comma 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, contestualmente individuare nel bilancio «le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti» a tale riconoscimento.

Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta.

Del resto, l'individuazione della copertura deve essere contestuale alla previsione dell'onere, oltretutto congrua e attendibile (sentenze n. 226, n. 156 e n. 106 del 2021 e n. 197 del 2019), per cui la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve apprestare la relativa copertura facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili.

La disposizione regionale impugnata, approvata nel marzo del 2022, contrasta quindi con l'evocato principio di annualità del bilancio, espresso dal punto 1 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011 e richiamato, nel suo insieme, dal comma 1 dell'evocato art. 3, poiché, una volta riconosciuta la legittimità di un debito fuori bilancio, ne individua però la correlata copertura finanziaria a valere sull'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023, anziché su quello 2022 dello stesso bilancio.

Essa viola, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Per le ragioni suddette, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 4 del 2022.

Resta fermo che la Regione Molise è tenuta a provvedere tempestivamente a un nuovo riconoscimento del debito fuori bilancio nei confronti dei comuni, ormai inevaso da oltre un decennio.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 4, recante «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, lettera e), del d.lgs. 118/2011, relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 4 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione al principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 20 febbraio 2023, n. 53

Materia: tutela della salute; governo del territorio, tutela dell'ambiente e dei beni culturali; ordinamento civile; bilancio

Parametri invocati: artt. 9, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera l) e lettera s), e terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 10, comma 1, lettera a), 11, 16, 54, comma 1, lettera s), 55, 61, comma 1, lettera b), e 74 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia – legge di stabilità regionale 2022)

Esito: illegittimità costituzionale degli artt. 55 e 74 della legge impugnata; non fondatezza, inammissibilità o estinzione del processo relativamente alle altre norme impuginate.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, comma 1, lettera a), 11, 16, 54, comma 1, lettera s), 55, 61, comma 1, lettera b), e 74 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia – legge di stabilità regionale 2022), in riferimento, complessivamente, agli artt. 9, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera l) e lettera s), e terzo, della Costituzione.

In relazione all'art. 61, comma 1, lettera b), della predetta legge regionale, il processo è dichiarato estinto a seguito della rinuncia al ricorso da parte governativa.

Quanto alle altre questioni, con il primo motivo di ricorso è impugnato l'art. 10, comma 1, lettera a), della l.r. Puglia 51/2021, che stabilisce i requisiti per ricoprire le funzioni di responsabile sanitario nelle “strutture monospecialistiche domiciliari, ambulatoriali, residenziali e semiresidenziali”.

La norma si porrebbe in contrasto con i principi in materia di tutela della salute posti dagli artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. 502/1992 poiché l'utilizzo del termine “strutture” - anziché “organizzazioni” - comporterebbe l'estensione dell'ambito di applicazione del sistema di autorizzazione all'esercizio e di accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e sociosanitarie anche alle organizzazioni pubbliche e private che erogano cure domiciliari.

La questione è dichiarata inammissibile dalla Corte giacché la norma in realtà regola un aspetto del tutto diverso, ossia i requisiti per il conferimento dell'incarico di direttore sanitario.

Con il secondo motivo di ricorso è impugnato l'art. 11 della l.r. Puglia 51/2021. La disposizione disciplina i limiti di età ai fini del conferimento degli incarichi di direttore amministrativo e di direttore sanitario degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e prevede che il direttore amministrativo e sanitario all'atto del conferimento dell'incarico non devono aver compiuto sessantacinque anni.

Tale previsione regionale violerebbe la potestà esclusiva statale in materia di ordinamento civile per contrasto con l'art. 11, comma 3, del d.lgs. 288/2003, là dove stabilisce che le funzioni di direttore sanitario e di direttore amministrativo cessano al compimento del sessantacinquesimo anno di età.

La Corte evidenzia che il predetto art. 11 del d.lgs. 288/2003 esprime un principio fondamentale in materia di tutela della salute, per concludere che il ricorrente ha evocato un parametro inconferente, ossia la potestà esclusiva statale in materia di ordinamento civile. La questione pertanto risulta non fondata.

Con il terzo motivo di ricorso è censurato l'art. 16 della l.r. Puglia 51/2021. La disposizione impugnata prevede, al comma 1, che al fine di migliorare l'assistenza agli anziani non autosufficienti e disabili, le strutture di cui ai regolamenti regionali numeri 4 e 5 del 2019 possono svolgere parte delle attività, per un limitato periodo di tempo nell'anno e senza pernottamento, presso una sede secondaria compatibile per localizzazione con la villeggiatura.

La norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute, poiché l'esclusivo riferimento alla compatibilità con la localizzazione turistica comporterebbe l'esonero di una parte delle attività svolte dalle RSA dal rispetto degli standard e dei requisiti inderogabili di qualità e sicurezza delle strutture, dettati dagli artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. 502/1992.

La questione non è fondata. La disposizione del comma 2 dello stesso art. 16 subordina espressamente la possibilità per le RSA in esame di svolgere parte della propria attività presso sedi secondarie alla preventiva autorizzazione rilasciata dalla Regione Puglia, formulata sulla base dei criteri stabiliti con deliberazione della Giunta Regionale. Inoltre, la stessa disposizione impugnata, al comma 1, richiama i regolamenti regionali che, in attuazione dei principi stabiliti dal d.lgs. 502/1992, disciplinano a livello regionale l'attività delle RSA e dei centri diurni per soggetti non autosufficienti e per disabili.

Sulla base di un'interpretazione della disposizione regionale conforme alle norme costituzionali sul riparto delle competenze, si deve ritenere che i criteri stabiliti con deliberazione della Giunta regionale ai fini del rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento delle attività *debbano necessariamente rispettare le prescrizioni poste dalla normativa statale e dai regolamenti regionali numeri 4 e 5 del 2019, che vi prestano attuazione a livello regionale.*

Con il quarto motivo di ricorso è impugnato l'art. 54, comma 1, lettera s), della l.r. Puglia 51/2021. Tale disposizione modifica il comma 3 dell'art. 12 della l.r. Puglia 20/2001, che disciplina le ipotesi in cui la deliberazione motivata del Consiglio comunale che apporta variazioni agli strumenti urbanistici generali vigenti non è soggetta ad approvazione regionale, o a verifica di compatibilità regionale, provinciale, metropolitana.

La norma introduce una nuova ipotesi di esclusione dalla verifica di compatibilità regionale o provinciale. Essa riguarda espressamente l'incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino 0,1 mc/mq per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e delle attività a questa connesse".

Secondo il ricorrente non sarebbero rispettati i limiti di densità edilizia previsti dall'art. 7, n. 4), del decreto del Ministero dei lavori pubblici 1444/1968, che trovano fondamento nell'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della l. 1150/1942 (Legge urbanistica), e che costituiscono principi fondamentali non derogabili in materia di governo del territorio.

La questione non è fondata. La Corte sottolinea che il limite inderogabile di densità fondiaria è prescritto dall'art. 7, numero 4), del d.m. 1444/1968 solo "per le abitazioni". Esso non riguarda pertanto gli interventi previsti dalla disposizione impugnata, che non comprendono gli insediamenti residenziali.

La norma in esame è impugnata anche per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.; quest'ultimo per contrasto con gli artt. 143, comma 9, e 145 del d.lgs. 4/2004, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Con la disposizione censurata il legislatore regionale - che nel 2015 ha approvato il piano paesaggistico territoriale della Regione (PPTR) - avrebbe consentito che modifiche alla pianificazione urbanistica, tali da incrementare gli indici di edificabilità in zona agricola, siano sottratte alla verifica di adeguamento e conformazione alla pianificazione paesaggistica, da svolgere con il necessario coinvolgimento del Ministero della cultura.

Secondo la Corte la norma censurata non prevede in realtà alcuna esplicita e specifica deroga alle prescrizioni contenute nel PPTR. La norma può essere interpretata nel senso che le variazioni derivanti dall'incremento dell'indice edificatorio debbano rispettare comunque le specifiche prescrizioni del PPTR. Le censure in questione non sono dunque fondate, *non essendo violati i principi di prevalenza e di co-pianificazione di cui agli artt. 143 e 145 del Codice dei beni culturali, invocati quali norme interposte.*

Con il quinto motivo di ricorso, è censurato l'art. 55 della l.r. Puglia 51/2021. Ai fini della prosecuzione delle attività di ricostruzione successive al sisma del 31 ottobre 2002, la norma in esame proroga di un ulteriore anno, fino al 31 dicembre 2022, la facoltà per i Comuni interessati di avvalersi di personale esterno specificamente contrattualizzato a tempo determinato, nel limite di spesa e nel numero dei contratti in essere alla data del 30 aprile 2012.

La norma violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, poiché la reiterazione delle proroghe, a partire dal 2012, del termine in oggetto determinerebbe la stabilizzazione di una situazione di natura eccezionale e derogatoria, senza rispettare le condizioni di legittimo impiego dei contratti a termine stabilite dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. 165/2001.

Ad avviso della Consulta la questione è fondata. La norma statale ora richiamata prevede che il ricorso a contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, e a forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, è possibile soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale. La medesima norma statale demanda al d.lgs. 81/2015, recante la disciplina organica dei contratti di lavoro, e ai contratti collettivi nazionali di lavoro la definizione di aspetti e profili della disciplina in materia

La riserva di contrattazione collettiva, posta dal legislatore statale quale principio fondamentale, comporta che essa operi come limite all'autonomia regionale. Nel caso di specie viene in rilievo l'art. 60 (Contratto di lavoro a tempo determinato) del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali per il triennio 2019-2021, il quale stabilisce, al comma 2, che i contratti a termine hanno la durata massima di trentasei mesi.

Nel disporre l'ulteriore proroga fino al 31 dicembre 2022, la norma regionale *non contiene alcuna indicazione della durata massima dei contratti a termine di cui consente la stipula o il rinnovo, né correla il ricorso a questo tipo di contratti a effettive esigenze eccezionali e temporanee, come richiesto dalla norma statale. In questo modo, il ricorso al contratto di lavoro a termine, ripetutamente esteso nell'arco di oltre un decennio, si risolve in una modalità volta a sopperire alle ordinarie carenze di organico dei comuni interessati. Ad esse, tuttavia, si deve far fronte attraverso le forme di reclutamento di personale previste dal legislatore statale per la pubblica amministrazione.*

Il ricorrente censura infine l'art. 74 della l.r. Puglia 51/2021. La norma prevede che nell'anno 2022 la Regione Puglia organizza un corso di formazione interno, per consentire il riconoscimento della qualifica di agente di polizia giudiziaria nella categoria di nuovo inquadramento, al personale che, già in possesso di tale qualifica, l'ha persa a seguito di progressione verticale.

Secondo il Governo sarebbe violato l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché la disposizione in esame comporterebbe nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio regionale, senza prevederne la quantificazione e la necessaria copertura finanziaria.

Nel merito, la questione è fondata. *La specificità della previsione - quanto all'effettiva istituzione del corso di formazione, al suo oggetto, ai destinatari e al periodo in cui esso si deve svolgere - ne evidenzia la natura immediatamente precettiva e vincolante per l'amministrazione regionale. Tuttavia, questa previsione non è stata accompagnata da alcuna quantificazione delle nuove spese che ne possono derivare, né dall'indicazione del relativo stanziamento.*

SENTENZA N. 53
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10, comma 1, lettera a), 11, 16, 54, comma 1, lettera s), 55, 61, comma 1, lettera b), e 74 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia – legge di stabilità regionale 2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio 2022, depositato in cancelleria l'8 marzo 2022, iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;
udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mariangela Rosato per la Regione Puglia;
deliberato nella camera di consiglio del 20 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

2.– In ordine alla questione avente ad oggetto l'art. 61, comma 1, lettera b), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, occorre rilevare, in via preliminare, che è intervenuta la rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, con accettazione da parte della Regione Puglia.

Con riferimento alla citata disposizione, va pertanto dichiarata l'estinzione del processo ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (tra le più recenti, sentenze n. 190, n. 179, n. 123 e n. 114 del 2022; ordinanze n. 142, n. 133 e n. 130 del 2022).

3.– Quanto alle singole questioni di legittimità costituzionale che non sono state oggetto di rinuncia, con il primo motivo di ricorso è impugnato l'art. 10, comma 1, lettera a), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

3.1.– Nel modificare l'art. 12 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, la disposizione impugnata vi aggiunge il nuovo comma 4-bis, che stabilisce i requisiti per ricoprire le funzioni di responsabile sanitario nelle «strutture monospecialistiche domiciliari, ambulatoriali, residenziali e semiresidenziali».

3.2.– Il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali nella materia «tutela della salute».

La censura si appunta sulla differente terminologia utilizzata dalla disposizione regionale impugnata («strutture» anziché «organizzazioni»), che determinerebbe un'illegittima estensione alle «organizzazioni» che erogano cure domiciliari del sistema di autorizzazione e accreditamento, previsto dalla legge statale per le «strutture» che operano in questo settore.

3.3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera a), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 è inammissibile.

Nelle argomentazioni del ricorrente, risulta omesso qualsiasi riferimento in ordine al rapporto di derivazione causale del lamentato effetto (di estensione del sistema di autorizzazione e accreditamento alle strutture che erogano cure domiciliari) dalla disposizione regionale impugnata, che in realtà regola un aspetto del tutto diverso, ossia i requisiti per il conferimento dell'incarico di direttore sanitario.

Le carenze argomentative del ricorso non consentono di superare l'oscurità della censura formulata dal ricorrente. Da ciò discende l'inammissibilità della questione (sentenze n. 115 del 2021, n. 161 e n. 114 del 2017).

4.– Con il secondo motivo di ricorso è impugnato l'art. 11 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

4.1.– Nel modificare l'art. 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 17 del 2017, l'art. 11 in esame disciplina i limiti di età ai fini del conferimento degli incarichi di direttore amministrativo e di direttore sanitario degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e prevede che «[i]l direttore amministrativo e sanitario all'atto del conferimento dell'incarico non devono aver compiuto sessantacinque anni».

4.2.– Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per contrasto con l'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003, là dove stabilisce che «[I]e funzioni di direttore sanitario e di direttore amministrativo cessano al compimento del sessantacinquesimo anno di età».

4.3.– Al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che la disciplina statale delle modalità di conferimento e di cessazione degli incarichi di direttore sanitario e di direttore amministrativo degli enti del SSN e, in particolare, degli IRCCS, per sopraggiunti limiti di età, attiene all'organizzazione e alla gestione dei servizi sanitari e, di riflesso, anche all'efficienza degli stessi, esprimendo un principio fondamentale in materia di tutela della salute (sentenze n. 189, n. 155 e n. 139 del 2022, n. 209 e n. 195 del 2021, n. 295 del 2009 e n. 422 del 2006).

Con specifico riferimento alla disciplina della cessazione dell'incarico di direttore amministrativo e di direttore sanitario degli IRCCS, questa Corte ha ritenuto che «l'art. 11 del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), e l'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 esprimano un principio fondamentale in materia di tutela della salute» (sentenza n. 195 del 2021).

Il Presidente del Consiglio dei ministri, invece, ha evocato il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento alla materia dell'«ordinamento civile». L'inconferenza del parametro indicato dal ricorrente rispetto al contenuto sostanziale della doglianza costituisce motivo di non fondatezza della questione (sentenze n. 132 del 2021 e n. 286 del 2019).

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 non è fondata.

5.– Con il terzo motivo di ricorso, è denunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

5.1.– La disposizione impugnata consente alle strutture sanitarie rispettivamente contemplate dai regolamenti regionali numeri 4 e 5 del 2019 di «svolgere parte delle attività, per un limitato periodo di tempo nell'anno e senza pernottamento, presso una sede secondaria compatibile per localizzazione con la villeggiatura».

5.2.– Il ricorrente ritiene che la disposizione impugnata violi l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute, poiché l'esclusivo riferimento alla compatibilità con la «localizzazione turistica» comporterebbe l'esonero di una parte delle attività svolte dalle RSA dal rispetto degli standard e dei requisiti inderogabili di qualità e sicurezza delle strutture, dettati dagli artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992.

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

La censura del ricorrente trascura, infatti, la disposizione del comma 2 dello stesso art. 16, che subordina espressamente la possibilità per le RSA in esame di svolgere parte della propria attività presso sedi secondarie alla preventiva autorizzazione rilasciata dalla Regione Puglia, «formulata sulla base dei criteri stabiliti con deliberazione della Giunta Regionale». Inoltre, la stessa disposizione impugnata, al comma 1, contiene l'espresso richiamo ai regolamenti regionali numeri 4 e 5 del 2019 che, in attuazione dei principi stabiliti dal d.lgs. n. 502 del 1992, disciplinano a livello regionale l'attività delle RSA e dei centri diurni per soggetti non autosufficienti e per disabili.

Ciò consente di ritenere che il mancato richiamo alle disposizioni statali che regolano l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture sanitarie non comporta necessariamente la deroga ai principi stabiliti dagli artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992. Sulla base di un'interpretazione della disposizione regionale impugnata conforme alle norme costituzionali sul riparto delle competenze, si deve ritenere che i criteri stabiliti con deliberazione della Giunta regionale ai fini del rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento delle attività debbano necessariamente rispettare le prescrizioni poste dai richiamati artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992 e dai regolamenti regionali numeri 4 e 5 del 2019, che vi prestano attuazione a livello regionale.

Anche l'attività svolta presso le sedi secondarie delle RSA deve quindi ritenersi soggetta alla disciplina dell'autorizzazione e dell'accreditamento posta dagli artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992 e dai regolamenti regionali numeri 4 e 5 del 2019, che stabiliscono i requisiti strutturali e tecnologici per ottenere l'autorizzazione regionale.

Dalla insussistenza della lesione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, nei termini così precisati, discende la non fondatezza della questione.

6.– Con il quarto motivo di ricorso è impugnato l'art. 54, comma 1, lettera s), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

6.1.– La disposizione impugnata modifica il comma 3 dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 20 del 2001, che disciplina le ipotesi in cui «[l]a deliberazione motivata del Consiglio comunale che apporta variazioni agli strumenti urbanistici generali vigenti non è soggetta ad approvazione regionale di cui alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), o a verifica di compatibilità regionale, provinciale, metropolitana di cui alla presente legge».

In particolare, la disposizione impugnata sostituisce la lettera e-ter) dell'art. 12, comma 3, prevedendo espressamente l'«incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino 0,1 mc/mq per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e delle attività a questa connesse».

6.2.– In via preliminare, occorre rilevare che non è fondata l'eccezione di inammissibilità per genericità dei motivi dedotti, sollevata dalla difesa regionale.

Se è pur vero che l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale (tra le tante, sentenze n. 265 e n. 119 del 2022, n. 262, n. 219 e n. 171 del 2021), tuttavia, nel caso in esame risultano esposte con sufficiente chiarezza le ragioni poste a fondamento della violazione dei parametri evocati.

Infatti, il ricorrente denuncia, in primo luogo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio, e in particolare con i limiti inderogabili di densità edilizia di cui all'art. 41-quinquies, ottavo comma, della legge urbanistica e all'art. 7, numero 4), del d.m. n. 1444 del 1968.

È inoltre denunciata la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché le varianti che incrementano gli indici di edificabilità in zona agricola sarebbero sottratte alla necessaria verifica di conformità alla pianificazione paesaggistica, da svolgere con il coinvolgimento del Ministero della cultura.

Pur essendo formulate in maniera sintetica, le questioni superano la soglia minima di chiarezza necessaria ai fini della loro ammissibilità.

6.3.– Nel merito, non è fondata la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio.

6.3.1.– Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata contrasterebbe con i limiti inderogabili di densità edilizia di cui all'art. 7, numero 4), del d.m. n. 1444 del 1968, attuativo dell'art. 41-quinquies, ottavo comma, della legge n. 1150 del 1942, e, in particolare, con l'indice massimo e inderogabile di 0,03 mc/mq fissato per le zone agricole, ove ne sia consentita l'edificazione. Da ciò conseguirebbe la violazione del principio fondamentale in materia di governo del territorio, contenuto nell'art. 41-quinquies, ottavo comma, della legge urbanistica, e dunque dell'art. 117, terzo comma, Cost.

6.3.2.– Occorre preliminarmente rilevare che la sostituzione della lettera e-ter) in esame è intervenuta a distanza di poche settimane dalla sua entrata in vigore. Il testo originario era stato introdotto dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Puglia n. 39 del 2021. Esso era così formulato: «e-ter) incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq, per gli interventi di cui all'articolo 51 della l.r. 56/1980».

Con sentenza n. 240 del 2022, sono state ritenute non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative a questa precedente versione della lettera e-ter), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 9 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., quest'ultimo per contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio.

6.3.3.– Rispetto alla versione precedente della lettera e-ter), la disposizione impugnata – intervenuta nelle more del precedente giudizio di legittimità costituzionale – delimita con chiarezza l'ambito applicativo delle esclusioni dalla verifica di compatibilità regionale e provinciale, circoscrivendolo espressamente agli interventi di «realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e delle attività a questa connesse». Questa nuova delimitazione si muove quindi su due direttrici: da un lato, essa specifica la natura agricola delle aree; dall'altro, indica esplicitamente la destinazione non residenziale dei fabbricati.

Occorre in proposito ribadire che il limite inderogabile di densità fondiaria è prescritto dall'art. 7, numero 4), del d.m. n. 1444 del 1968 solo «per le abitazioni». Esso non riguarda pertanto gli interventi previsti dalla disposizione impugnata, che non comprendono gli insediamenti residenziali (sentenza n. 240 del 2022). Infatti, come si è visto sopra, nel nuovo testo della lettera e-ter), il legislatore regionale ha fatto espressamente riferimento a «fabbricati [...] strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e delle attività a questa connesse». Si tratta quindi di fabbricati che non hanno destinazione residenziale e che pertanto non sono contemplati dall'art. 7, numero 4), del d.m. n. 1444 del 1968, invocato dal ricorrente quale parametro interposto.

Deve escludersi pertanto che la disposizione impugnata deroghi ai limiti di densità edilizia stabiliti dalle norme interposte e che contrasti con i principi fondamentali della materia «governo del territorio». Da ciò consegue la non fondatezza della questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi in materia di governo del territorio.

6.4. – Non sono fondate neppure le questioni di legittimità del medesimo art. 54, comma 1, lettera s), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

6.4.1.– Ad avviso del ricorrente, con la disposizione impugnata il legislatore regionale avrebbe consentito che modifiche alla pianificazione urbanistica, tali da incrementare gli indici di edificabilità in zona agricola, siano sottratte alla verifica di adeguamento e conformazione alla pianificazione paesaggistica, da svolgere con il necessario coinvolgimento del Ministero della cultura.

6.4.2.– Al riguardo, va richiamato il costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte, secondo il quale, «in forza del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, espresso all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, una norma regionale incidente sull'assetto del territorio non si può ritenere derogatoria delle previsioni di tutela paesaggistica solo perché omette di disporre il necessario rispetto, in assenza di deroghe espresse e specifiche, sempre che una pianificazione paesaggistica esista (come accade nella Regione Puglia) e che sia possibile colmare in via interpretativa il mero silenzio della legge» (sentenza n. 240 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021).

La disposizione impugnata non prevede alcuna esplicita e specifica deroga alle prescrizioni contenute nel PPTR. Come già rilevato in relazione alla previgente e più ampia versione della stessa lettera e-ter) dell'art. 12, comma 3, anche la disposizione impugnata «può ben essere interpretata nel senso che le variazioni derivanti dall'incremento dell'indice edificatorio – e soggette alla procedura disciplinata dal comma 3 dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 20 del 2001 – debbano rispettare comunque le specifiche prescrizioni del PPTR» (sentenza n. 240 del 2022).

Le questioni di legittimità dell'art. 54, comma 1, lettera s), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., risultano dunque non fondate, non essendo violati i principi di prevalenza e di co-pianificazione di cui agli artt. 136, 143 e 145 cod. beni culturali, invocati quali norme interposte.

7.– Con il quinto motivo di ricorso, è denunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

7.1.– La disposizione impugnata modifica l'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 27 del 2012.

L'art. 2 della legge reg. Puglia n. 27 del 2012, rubricato «Attuazione piani di ricostruzione», al comma 2, primo periodo, stabilisce ora che «[p]er la prosecuzione delle attività i Comuni hanno facoltà di avvalersi, dal 1° maggio 2012 al 31 dicembre 2022, di personale esterno specificamente contrattualizzato a tempo determinato, nel limite di spesa e nel numero dei contratti in essere alla data del 30 aprile 2012», così prorogando per un ulteriore anno il termine prima stabilito dallo stesso art. 2, comma 2, come modificato dall'art. 31, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia – legge di stabilità regionale 2021).

7.2.– Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, poiché la reiterazione delle proroghe, a partire dal 2012, del termine previsto dall'art. 2, comma 2, determinerebbe la stabilizzazione di una situazione di natura eccezionale e derogatoria e non rispetterebbe le condizioni di legittimo impiego dei contratti a termine stabilite dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, ove si dispone che la durata di tali contratti non possa superare 36 mesi.

7.3.– La questione è fondata.

L'art. 55 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 incide sulla disciplina, stabilita dalla legge reg. Puglia n. 27 del 2012, della prosecuzione, da parte degli enti locali interessati, delle attività di ricostruzione successive al sisma del 31 ottobre 2002 nell'area della Provincia di Foggia.

Come si è visto, la disposizione impugnata proroga, per un ulteriore anno, sino al 31 dicembre 2022, il termine entro il quale i comuni interessati «hanno facoltà di avvalersi», per la prosecuzione delle suddette attività, di personale esterno con rapporto di lavoro a tempo determinato, nel limite di spesa e nel numero dei contratti in essere alla data del 30 aprile 2012. Entro questi limiti, alle amministrazioni comunali viene così consentita sia la stipula di nuovi contratti a tempo determinato con personale esterno, sia la reiterazione di precedenti contratti di lavoro a termine.

7.3.1. – Va preliminarmente evidenziato che quella introdotta dalla disposizione impugnata costituisce la nona proroga disposta dal legislatore pugliese nell'arco temporale di nove anni.

Infatti, prima della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, oggetto di impugnazione, il termine previsto dall'art. 2, comma 2, era già stato progressivamente differito: a) dall'art. 50, comma 1, della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2012, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013-2015 della Regione Puglia); b) dall'art. 38, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2013, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2014 e bilancio pluriennale 2014-2016 della Regione Puglia); c) dall'art. 37, comma 1, lettera a), della legge della Regione Puglia 1° agosto 2014, n. 37 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014); d) dall'art. 9 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2014, n. 52 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2015 e bilancio pluriennale 2015-2017 della Regione Puglia); e) dall'art. 10 della legge della Regione Puglia

15 febbraio 2016, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016); f) dall'art. 7 della legge della Regione Puglia 12 dicembre 2017, n. 54 (Variazione al Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2017 e pluriennale 2017-2019); g) dall'art. 16 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021); h) dall'art. 31 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020.

7.3.2.– Quanto al riparto delle competenze tra Stato e regioni, questa Corte ha più volte affermato che la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione – come rivisitata dal d.lgs. n. 165 del 2001 – rientra nella materia «ordinamento civile», riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (tra le molte, sentenze n. 43 del 2020 e n. 160 del 2017).

Nel caso in esame, assume particolare rilievo quanto stabilito dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, che disciplina le modalità e i limiti con cui le pubbliche amministrazioni possono ricorrere a forme di lavoro flessibile (sentenze n. 257 e n. 43 del 2020, e n. 217 del 2012).

Nell'attuale formulazione, l'art. 36 contiene la regolamentazione del contratto di lavoro a tempo determinato, stabilendone limiti e condizioni. Al comma 1, è previsto, quale principio generale, quello secondo cui «[p]er le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35».

Con formulazione derogatoria rispetto a questa previsione di carattere generale, il successivo comma 2 prevede che il ricorso a contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, e a forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, è possibile «soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale» (comma 2, secondo periodo).

7.3.3.– L'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 pone dunque dei limiti stringenti al ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato e afferma la necessità che sussistano «esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale» per giustificare il ricorso a questa tipologia contrattuale. Il medesimo art. 36 demanda agli artt. 19 e seguenti del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183) e ai contratti collettivi nazionali di lavoro la definizione di aspetti e profili della disciplina in materia (art. 36, comma 2-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001).

La riserva di contrattazione collettiva, posta dal legislatore statale quale principio fondamentale, comporta che essa operi come limite all'autonomia regionale. In questo contesto, è stato evidenziato il ruolo essenziale riconosciuto dal legislatore all'autonomia collettiva nel regolare aspetti salienti del contratto di lavoro con le pubbliche amministrazioni (fra le molte, sentenze n. 153 del 2021, n. 257 del 2016 e n. 178 del 2015).

Per quanto qui rileva, è l'art. 60 (Contratto di lavoro a tempo determinato) del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali per il triennio 2019-2021 che – in attuazione del citato art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 – detta disposizioni in ordine alle tipologie flessibili del rapporto di lavoro nel settore e alla durata massima dei contratti a termine, stabilendo, al comma 2, che «[i] contratti a termine hanno la durata massima di trentasei mesi».

7.3.4.– La disposizione regionale impugnata consente ai comuni di estendere il ricorso ai contratti di lavoro a termine, senza rispettare le condizioni e i limiti previsti e richiamati dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Infatti, nel disporre l'ulteriore proroga fino al 31 dicembre 2022, l'art. 55 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 non contiene alcuna indicazione della durata massima dei contratti a termine di cui consente la stipula o il rinnovo, né correla il ricorso a questo tipo di contratti a effettive esigenze eccezionali e temporanee, come richiesto dalla norma statale. In questo modo, il ricorso al contratto di lavoro a termine, ripetutamente esteso nell'arco di oltre un decennio, si risolve in una modalità

volta a sopperire alle ordinarie carenze di organico dei comuni interessati. Ad esse, tuttavia, si deve far fronte attraverso le forme di reclutamento di personale previste dal legislatore statale per la pubblica amministrazione (sentenze n. 251 del 2020, n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012).

Sussiste pertanto la violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile. Sul punto questa Corte ha ribadito, anche recentemente, che la materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, «ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro» (sentenza n. 255 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 25 del 2021, n. 257 del 2020, n. 175 e n. 72 del 2017, n. 257 del 2016, n. 180 del 2015, n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014).

Mediante il reiterato differimento del termine entro il quale i comuni interessati possono continuare ad avvalersi di personale esterno con contratto di lavoro a tempo determinato, la Regione Puglia ha perseguito – e in definitiva realizzato – l'obiettivo di “normalizzare” il ricorso a questa tipologia di contratti di lavoro, eludendo i limiti stringenti di durata e le condizioni rigorose cui il legislatore statale subordina tale possibilità. È stata infatti perpetuata, nel corso di più di un decennio, una modalità derogatoria di regolazione del rapporto di lavoro con il proprio personale. Ciò finisce per trasformare il contratto a termine da forma contrattuale riservata ad esigenze eccezionali e temporanee a modulo ordinario di assunzione del personale della pubblica amministrazione.

Pertanto, nel prorogare la possibilità di assumere lavoratori a tempo determinato, in mancanza delle condizioni stabilite dal legislatore statale per il legittimo ricorso a questa tipologia contrattuale, la disposizione impugnata risulta lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e la relativa questione deve dunque ritenersi fondata.

8.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha infine impugnato l'art. 74 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

La disposizione impugnata prevede che «[n]ell'anno 2022 la Regione Puglia organizza un corso di formazione interno, per consentire il riconoscimento della qualifica di agente di polizia giudiziaria nella categoria di nuovo inquadramento, al personale che, già in possesso di tale qualifica, l'ha persa a seguito di progressione verticale».

8.1.– Ad avviso del ricorrente, sarebbe violato l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché la disposizione in esame comporterebbe nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio regionale, senza prevederne la quantificazione e la necessaria copertura finanziaria.

8.2.– Va preliminarmente rigettata l'eccezione di inammissibilità, per genericità della motivazione, proposta dalla difesa della Regione Puglia.

Il ricorrente deduce, in termini sintetici ma adeguati, il contrasto della disposizione impugnata con l'art. 81, terzo comma, Cost., per mancanza della necessaria quantificazione e copertura finanziaria dei nuovi e maggiori oneri derivanti a carico del bilancio regionale.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, tale parametro opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale (sentenze n. 226 del 2021, n. 235 del 2020, n. 147 del 2018 e n. 26 del 2013).

8.3.– Nel merito, la questione è fondata.

Va rilevato che l'art. 74 in esame prevede l'istituzione per l'anno 2022 di uno specifico corso di formazione per il personale, finalizzato al riconoscimento di una particolare qualifica professionale.

La specificità della previsione – quanto all'effettiva istituzione del corso di formazione, al suo oggetto, ai destinatari e al periodo in cui esso si deve svolgere – ne evidenzia la natura immediatamente precettiva e vincolante per l'amministrazione regionale. Tuttavia, questa previsione non è stata accompagnata da alcuna quantificazione delle nuove spese che ne possono derivare, né dall'indicazione del relativo stanziamento.

D'altra parte, non può essere condivisa la prospettazione difensiva della Regione Puglia, secondo la quale le risorse per i nuovi oneri derivanti dalla disposizione impugnata sarebbero ricomprese nel capitolo di bilancio destinato alle spese per il personale. Infatti, non solo tale affermazione contraddice quanto sostenuto dalla stessa difesa regionale circa l'assenza di nuovi oneri connessi

all'organizzazione del corso di formazione, ma essa non è accompagnata da alcuna indicazione quantitativa, tale da rendere credibile l'indicazione delle necessarie risorse.

In mancanza di un'indicazione degli oneri di spesa e di un'analitica copertura degli oneri finanziari, sussiste pertanto la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 74 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia – legge di stabilità regionale 2022);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 74 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera a), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 1, lettera s), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 1, lettera b), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 9 febbraio 2023, n. 57

Materia: Agricoltura (Coltivazione della canapa)

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lett. h) e terzo comma; art 3 e 4 statuto reg. Sardegna.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 1, comma 5; 2, comma 2, lettere a), numeri 1) e 6), b) e c); 3, comma 1, lettere h) e i); 8 e 9 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettere h) e i), della legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 6 (Sostegno e promozione della coltivazione e della filiera della canapa industriale);
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettere a), numeri 1) e 6), e b), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il ricorrente impugna l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, che circoscrive l'ambito di applicazione della relativa legge alla canapa con un contenuto di tetraidrocannabinolo (THC) rispettoso dei limiti previsti dalla normativa statale ed europea.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la disposizione riferisca i citati limiti non solo alle piante in coltivazione, ma anche ai prodotti oggetto del commercio.

A parere del ricorrente, il citato art. 1, comma 5, sarebbe, dunque, eccentrico rispetto all'art. 4, comma 5, della legge n. 242 del 2016, che indica «i valori di tolleranza di THC» con riguardo al solo principio attivo rinvenuto nelle piante in coltivazione e non al prodotto oggetto di commercio.

Di conseguenza, risulterebbero violati la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera h), Cost., nonché gli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna.

Le questioni non sono fondate.

Dalla lettura del testo della disposizione, oltre che dall'interpretazione sistematica della medesima, si evince in modo inequivoco che il legislatore regionale riferisce i valori di THC alle piante e non ai prodotti da esse ricavati.

Sul piano letterale, l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 menziona il nome scientifico della canapa (*Cannabis sativa* L.), svelando il chiaro intento di avere riguardo alla pianta. Inoltre, sempre a livello testuale, la disposizione impugnata dichiara di volersi attenere alla normativa, statale ed europea, vigente in materia.

Di conseguenza, la previsione regionale, lungi dal disattendere quanto stabilisce l'art. 4 della legge n. 242 del 2016, opera un rinvio generalizzato alla legislazione statale comprensivo anche della citata norma, la quale prevede controlli a campione sulle piante, ai fini della determinazione quantitativa del contenuto di tetraidrocannabinolo (THC).

Pertanto, la lettura testuale e quella sistematica dell'art. 1, comma 5, dimostrano che la disposizione regionale non introduce alcuna specificazione autonoma relativamente alle soglie percentuali, che occorre rispettare, ed è del tutto conforme alla normativa statale ed europea.

Con un secondo gruppo di censure, è impugnato l'art. 2, comma 2, lettere a), numeri 1) e 6), b) e c), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022.

La disposizione attribuisce alla Regione la facoltà di promuovere «le attività di sperimentazione e ricerca funzionali all'espansione della coltura della canapa [...] orientate principalmente: [...] all'individuazione delle varietà o popolazioni di canapa più idonee alla coltivazione nel territorio regionale in funzione dei diversi impieghi, favorendo le varietà autoctone nazionali e, laddove reperibili, regionali, autorizzate e certificate dalle autorità competenti, promuovendo attività volte a migliorare, conservare e stabilizzare la qualità delle produzioni nel rispetto dei parametri di THC indicati dalla normativa» (lettera a, numero 1). La promozione delle medesime attività di sperimentazione e di ricerca viene, altresì, riferita «all'utilizzo della canapa per uso alimentare, cosmetico, farmacologico e ornamentale» (lettera a, numero 6). E ancora l'attività di promozione è rivolta alla «formazione di coloro che operano nella filiera della canapa e [alla] informazione per la diffusione della conoscenza delle proprietà della canapa e dei suoi utilizzi nel campo agronomico, agroindustriale, della bioedilizia e farmacologico» (lettera b), nonché all'«impiego e test dei semi di canapa per la produzione di semi decorticati ad uso alimentare» (lettera c).

Innanzitutto, a parere del ricorrente, l'art. 2, comma 2, lettere a), numero 1), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, nel riferirsi «all'individuazione delle varietà o popolazioni di canapa più idonee alla coltivazione nel territorio regionale in funzione dei diversi impieghi», violerebbe l'art. 117, primo comma, lettera h), Cost., con riguardo alla materia «ordine pubblico e sicurezza», nonché gli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna.

Le questioni non sono fondate.

L'art. 2, comma 2, lettere a), numero 1), nel richiamare le varietà di piante più idonee alla coltivazione nel territorio regionale in funzione dei diversi impieghi, non fa alcuna menzione della percentuale di THC presente nei prodotti e anzi ribadisce il «rispetto dei parametri di THC indicati dalla normativa».

Al contempo, ove si coordini tale rimando all'art. 1, comma 5, che dispone la conformità della legge regionale alla «normativa europea e statale», e all'art. 1, comma 4, che delimita il perimetro operativo della medesima legge regionale alle piante che «non rientrano nell'ambito di applicazione del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope», trova conferma la mancata violazione delle competenze statali.

La disposizione impugnata intende promuovere la selezione delle varietà di piante più idonee alla coltivazione nella Regione, «in funzione dei diversi impieghi», nell'ambito di quelle consentite – ai sensi della legge n. 242 del 2016 – ai fini della coltivazione e della filiera agroalimentare della canapa.

In ogni caso, non si evince dalla disposizione impugnata alcun riferimento alla percentuale di THC presente nei prodotti e il costante richiamo alla legislazione statale ed europea esclude che la Regione abbia inteso dire alcunché, in via autonoma, circa il rispetto dei limiti di THC.

Sempre l'art. 2, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 viene impugnato con riguardo a quanto prevedono: la lettera a), numero 6), nonché la lettera b).

L'art. 2, comma 2, lettera a), numero 6), promuove attività di sperimentazione e di ricerca relativamente all'utilizzo della canapa anche nel settore farmacologico.

Le questioni non sono fondate.

La disposizione regionale interviene su un piano che non contrasta con le previsioni statali.

Sia l'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990, sia l'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016 dettano le condizioni per lo svolgimento, rispettivamente, di attività sperimentali e di ricerca e specificano il loro esplicarsi tramite la coltivazione della cannabis.

Per converso, l'art. 2, comma 2, lettera a), numero 6), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 non disciplina tali attività, ma limita il suo intervento alla loro promozione; oltretutto non fa riferimento alcuno alla circostanza che le attività di sperimentazione e di ricerca possano esercitarsi tramite la coltivazione della cannabis.

In ogni caso, qualora la promozione si rivolgesse ad attività di sperimentazione e di ricerca attuate, sempre nel settore farmacologico, attraverso la coltivazione della cannabis, la disposizione andrebbe coordinata con l'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, che attiene in maniera specifica alla promozione e al sostegno della coltivazione della cannabis per fini medici. Ebbene, tale disposizione opera un rinvio generalissimo alle previsioni statali ed europee, tale da poter ricomprendere anche l'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990.

Parimenti non fondata è la censura relativa sempre all'art. 2, comma 2, lettera a), numero 6), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, per l'asserita violazione del principio espresso dall'art. 7 della legge n. 242 del 2016.

Tale disposizione prevede che gli «enti di ricerca pubblici, le università, le agenzie regionali per lo sviluppo e l'innovazione [...] possono riprodurre per un anno la semente acquistata certificata nell'anno precedente, utilizzandola per la realizzazione di piccole produzioni di carattere dimostrativo, sperimentale o culturale, previa comunicazione al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali».

Analogamente a quanto sopra rilevato, anche questa previsione statale ha la funzione di regolamentare una specifica attività di sperimentazione, concernente, in questo caso, la riproduzione per un anno della semente acquistata, certificata nell'anno precedente.

Per converso, la norma regionale si limita a disciplinare un'attività di promozione.

L'art. 2, comma 2, lettera b), pertanto, non deroga all'art. 7 della legge n. 242 del 2016.

Censure analoghe a quelle mosse nei confronti dell'art. 2, comma 2, lettera a), numero 6), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 vengono fatte valere, in riferimento agli stessi parametri costituzionali, anche nei confronti dell'art. 2, comma 2, lettera b), della medesima legge regionale.

Con detta previsione, la Regione promuove «le attività di formazione di coloro che operano nella filiera della canapa e di informazione per la diffusione della conoscenza delle proprietà della canapa e dei suoi utilizzi» in vari settori, compreso quello farmacologico.

Le questioni non sono fondate.

Ancora una volta deve ribadirsi che la disposizione impugnata si rivolge a una mera attività di promozione e non regola quelle di formazione e informazione, sicché non interferisce con la disciplina statale, né invade le relative competenze.

La terza disposizione impugnata è l'art. 3, comma 1, lettere h) e i), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, secondo cui dalla «coltivazione della canapa finalizzata esclusivamente alla produzione di fibre o ad altri usi industriali consentiti dalla normativa dell'Unione europea e dalle convenzioni ONU, è possibile ottenere» anche «piante intere, parti di pianta e rami secchi o essiccati» (lettera h), nonché «polveri derivate, ottenute dalla macinatura, vagliatura o setacciamento» (lettera i), prodotti che – ad avviso del ricorrente – non sarebbero contemplati dalla legge n. 242 del 2016.

La Corte – avvalendosi del potere di decidere discrezionalmente l'ordine delle questioni da affrontare (ex plurimis, sentenze n. 45 del 2023; n. 246 del 2020; n. 258 del 2019; n. 148 del 2018) – ritiene di dover esaminare in via prioritaria le censure relative alla violazione degli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna.

Le questioni sono fondate.

Lo statuto speciale della Regione autonoma Sardegna assegna alla competenza legislativa regionale primaria la materia «agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario» (art. 3, lettera d), vincolandola al rispetto dei «principi dell'ordinamento giuridico» e «delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Il medesimo statuto attribuisce, inoltre, alla Regione la competenza legislativa concorrente nella materia «igiene e sanità pubblica» (art. 4, lettera i), imponendo la conformità non solo alle norme e ai principi già sopra evocati, ma anche a quelli «stabiliti dalle leggi dello Stato».

L'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016, nel delimitare in maniera tassativa – come conferma anche il diritto vivente (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 17 marzo-28 aprile 2021, n. 16155, e sezioni unite penali, sentenza n. 30475 del 2019) – le attività che si possono svolgere e i prodotti che è dato ottenere attraverso la coltivazione della canapa, senza necessità di autorizzazione, assurge a norma di grande riforma economico-sociale, che delimita la competenza legislativa regionale primaria in materia di agricoltura.

Compito della disposizione statale è, infatti, quello di circoscrivere, rispetto alla coltivazione della canapa, l'ambito di attività e di produzioni che, in assenza di autorizzazione, possono reputarsi lecite. All'esterno di simile perimetro, si dispiega la fattispecie di reato di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, concernente la produzione, il traffico e la detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope, che attiene a un ambito di sicura competenza dello Stato (sentenza n. 51 del 2022).

Ebbene, l'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016 non menziona le «piante intere, parti di pianta e rami freschi o essiccati», né le «polveri derivate, ottenute dalla macinatura, vagliatura o setacciamento» fra i prodotti che possono essere ottenuti dalla coltivazione della canapa, senza autorizzazione. Simili prodotti, all'esito di una interpretazione sistematica della disposizione impugnata, risultano autonomamente indirizzati al commercio. Non convince, infatti, quanto adduce la difesa regionale circa la loro destinazione al florovivaismo, attività consentita dalla legge n. 242 del 2016. A escludere la plausibilità di simile ricostruzione vi è la circostanza che la stessa legge prevede una autonoma voce dedicata alle «coltivazioni destinate al florovivaismo» (lettera g, dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022).

Di conseguenza, l'art. 3, comma 1, lettere h) e i), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, nell'aggiungere due prodotti non contemplati dall'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016, fra quelli che possono essere ricavati dalla coltivazione di canapa non preventivamente autorizzata, fuoriesce dal perimetro entro il quale può svolgersi la competenza legislativa regionale primaria della Regione nella materia «agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario» (art. 3, lettera d, dello statuto reg. Sardegna).

Pertanto, le disposizioni impugnate, eccedendo i limiti imposti alla competenza legislativa regionale nella materia «igiene e sanità pubblica» – competenza che corrisponde a quella relativa alla «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (da ultimo, sentenza n. 155 del 2022) –, violano anche l'art. 4 dello statuto reg. Sardegna.

In conclusione, l'art. 3, comma 1, lettere h) e i), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 è costituzionalmente illegittimo, in riferimento agli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna.

Sono assorbite le ulteriori censure.

Il ricorso impugna, di seguito, l'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, che attribuisce alla Regione il compito di sostenere e di promuovere la coltivazione e la trasformazione della «canapa

Le questioni non sono fondate nei termini di seguito precisati. La disciplina concernente l'autorizzazione alla coltivazione di stupefacenti e di sostanze psicotrope e quella che attiene al loro impiego a scopi medici sono certamente attratte dalla competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.) e vanno a comporre il quadro dei principi fondamentali che devono presidiare, sul piano nazionale, un livello uniforme di tutela del diritto alla salute (sentenze n. 190 del 2022 e n. 141 del 2013).

Nondimeno il contenuto della disposizione regionale impugnata non interferisce in alcun modo con le richiamate competenze legislative statali.

Innanzitutto, l'art. 8 si limita a prevedere mere attività di sostegno e promozione della coltivazione e della trasformazione della canapa a uso medico.

Inoltre, non soltanto non regola i procedimenti di autorizzazione, lasciando così «impregiudicata, perché estranea alla competenza regionale, [tale] questione» (sentenza n. 141 del 2013), ma neppure presuppone autorizzazioni diverse da quelle contemplate dalla normativa nazionale ed europea.

Di conseguenza, tale disposizione statale non può reputarsi derogata in ragione della sua mancata previsione espressa nell'ambito di una norma – qual è l'art. 8 – che richiama, in generale,

tutta la normativa nazionale ed europea concernente la coltivazione della cannabis finalizzata all'uso medico.

Da ultimo, il ricorrente impugna l'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022.

Il comma 1 dispone che «[a]i sensi dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), la Regione attua la [...] legge nei limiti delle risorse finanziarie stanziare annualmente con legge di bilancio per tali finalità».

Il comma 2 stabilisce che «[p]er le finalità previste dalla [...] legge possono concorrere, inoltre, le risorse iscritte nell'ambito dei programmi operativi della programmazione 2021-2027, finanziati da fondi strutturali europei, previa verifica della coerenza con le linee di intervento in essi previste, e le eventuali risorse allo scopo destinate alla Regione dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 242 del 2016, o da altre istituzioni o enti pubblici e privati».

La questione non è fondata. Secondo la costante giurisprudenza della Corte – come sottolineato da ultimo anche nella sentenza n. 48 del 2023 – «le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura» (sentenza n. 244 del 2020), obbligo che grava anche sul legislatore regionale, il quale «non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (sentenza n. 307 del 2013).

Il principio costituzionale appena evocato «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (ex plurimis, sentenze n. 200 del 2022, n. 124 del 2022 e n. 26 del 2013). Nondimeno, la Corte ha anche riconosciuto che sussistono plurime disposizioni «puntualmente attuative del precetto costituzionale» (sentenze n. 48 del 2023 e n. 235 del 2020), fra le quali si annoverano sia l'art. 19 della legge n. 196 del 2009, sia l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, entrambi richiamati nel presente giudizio.

Il primo dispone che «1. Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. 2. Ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17».

Quando poi una spesa ha carattere continuativo, l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 stabilisce che sia quantificato l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e che sia indicato l'onere a regime «ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, [che sia possibile] rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio».

A fronte di tale quadro normativo, occorre verificare se la legge abbia previsto immediati oneri a carico della finanza regionale o se si sia invece limitata a prevedere possibili e future linee di intervento.

Ebbene, con la legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, la Regione intende assumere iniziative di mera promozione della coltivazione della cannabis e, relativamente all'eventuale erogazione di contributi, non autorizza in via immediata alcuna spesa, ma si limita a prospettare possibili azioni di sostegno.

Questo si evince dallo stesso dato testuale dell'art. 9 che, nel rinviare espressamente all'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, sul presupposto carattere non obbligatorio delle spese concernenti gli eventuali contributi, subordina a una successiva valutazione da compiersi con le leggi annuali di bilancio l'attuazione di tali previsioni.

La disposizione impugnata non è, dunque, «immediatamente foriera di nuovi oneri a carico della Regione», né «istituisce per il futuro spese di carattere obbligatorio» (sentenza n. 48 del 2023).

Resta fermo che, allorquando la Regione deciderà di dare seguito alle linee di intervento riferite alla possibile erogazione di contributi, tale determinazione «dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura» (ancora sentenza 48 del 2023).

La questione promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost. non è, dunque, fondata.

SENTENZA N. 57
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 5, 2, comma 2, lettere a), numeri 1) e 6), b) e c), 3, comma 1, lettere h) e i), 8 e 9 della legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 6 (Sostegno e promozione della coltivazione e della filiera della canapa industriale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9 giugno 2022, depositato in cancelleria il 10 giugno 2022, iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;
udita nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Alessandra Putzu per la Regione autonoma Sardegna;
deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 10 giugno 2022 e iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 5; 2, comma 2, lettere a), numeri 1) e 6), b) e c); 3, comma 1, lettere h) e i); 8 e 9 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, per violazione dell'art. 3 dello statuto reg. Sardegna, con riguardo alla materia «agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario» – in relazione agli artt. 1, 2, comma 2, 4, comma 5, e 7, della legge n. 242 del 2016 –; dell'art. 4 dello statuto reg. Sardegna, con riguardo alla materia «igiene e sanità pubblica»; dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo alla materia «tutela della salute» – in relazione ai principi espressi dagli artt. 17, 26, 27, 32 e 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, 1, comma 1, lettera b-bis), e 2, comma 2, del d.lgs. n. 219 del 2006, e 18-quater, comma 1, del d.l. n. 148 del 2017, come convertito –; nonché degli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera h), Cost.

2.– Il ricorrente impugna l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, che circoscrive l'ambito di applicazione della relativa legge alla canapa con un contenuto di tetraidrocannabinolo (THC) rispettoso dei limiti previsti dalla normativa statale ed europea.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la disposizione riferisca i citati limiti non solo alle piante in coltivazione, ma anche ai prodotti oggetto del commercio.

A parere del ricorrente, il citato art. 1, comma 5, sarebbe, dunque, eccentrico rispetto all'art. 4, comma 5, della legge n. 242 del 2016, che indica «i valori di tolleranza di THC» con riguardo al solo principio attivo rinvenuto nelle piante in coltivazione e non al prodotto oggetto di commercio.

Di conseguenza, risulterebbero violati la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera h), Cost., nonché gli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna.

2.1.– Le questioni non sono fondate.

Dalla piana lettura del testo della disposizione, oltre che dall'interpretazione sistematica della medesima, si evince in modo inequivoco che il legislatore regionale riferisce i valori di THC alle piante e non ai prodotti da esse ricavati.

Sul piano letterale, l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 menziona il nome scientifico della canapa (*Cannabis sativa* L.), svelando il chiaro intento di avere riguardo alla pianta. Inoltre, sempre a livello testuale, la disposizione impugnata dichiara di volersi attenere alla normativa, statale ed europea, vigente in materia.

Di conseguenza, la previsione regionale, lungi dal disattendere quanto stabilisce l'art. 4 della legge n. 242 del 2016, opera un rinvio generalizzato alla legislazione statale comprensivo anche della citata norma, la quale prevede controlli a campione sulle piante, ai fini della determinazione quantitativa del contenuto di tetraidrocannabinolo (THC).

Il canone ermeneutico di tipo sistematico offre, poi, ulteriori conferme che la disposizione impugnata risulta coerente con la disciplina statale ed europea, riferendo i limiti di THC alle sole piante.

L'art. 1, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 stabilisce, infatti, che le disposizioni della legge «si applicano alle coltivazioni di canapa», avendo esclusivo riguardo alle «varietà di specie di piante agricole» ammesse, che sono «iscritte nel Catalogo comune [...], ai sensi dell'articolo 17 della direttiva 2002/53/CE» e che rispettino i limiti previsti dal d.P.R. n. 309 del 1990. In sostanza, l'art. 1, comma 4, ricalca testualmente il dettato dell'art. 1, comma 2, della legge n. 242 del 2016, il quale delimita l'ambito delle coltivazioni di canapa che non necessitano di autorizzazione.

Pertanto, la lettura testuale e quella sistematica dell'art. 1, comma 5, dimostrano che la disposizione regionale non introduce alcuna specificazione autonoma relativamente alle soglie percentuali, che occorre rispettare, ed è del tutto conforme alla normativa statale ed europea.

3.– Con un secondo gruppo di censure, è impugnato l'art. 2, comma 2, lettere a), numeri 1) e 6), b) e c), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022.

La disposizione attribuisce alla Regione la facoltà di promuovere «le attività di sperimentazione e ricerca funzionali all'espansione della coltura della canapa [...] orientate principalmente: [...] all'individuazione delle varietà o popolazioni di canapa più idonee alla coltivazione nel territorio regionale in funzione dei diversi impieghi, favorendo le varietà autoctone nazionali e, laddove reperibili, regionali, autorizzate e certificate dalle autorità competenti, promuovendo attività volte a migliorare, conservare e stabilizzare la qualità delle produzioni nel rispetto dei parametri di THC indicati dalla normativa» (lettera a, numero 1). La promozione delle medesime attività di sperimentazione e di ricerca viene, altresì, riferita «all'utilizzo della canapa per uso alimentare, cosmetico, farmacologico e ornamentale» (lettera a, numero 6). E ancora l'attività di promozione è rivolta alla «formazione di coloro che operano nella filiera della canapa e [alla] informazione per la diffusione della conoscenza delle proprietà della canapa e dei suoi utilizzi nel campo agronomico, agroindustriale, della bioedilizia e farmacologico» (lettera b), nonché all'«impiego e test dei semi di canapa per la produzione di semi decorticati ad uso alimentare» (lettera c).

3.1.– In rito, la difesa regionale muove due eccezioni.

3.1.1.– Innanzitutto, contesta la genericità delle censure sollevate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e all'art. 4 dello statuto reg. Sardegna, in quanto il ricorrente non avrebbe indicato i principi statali lesi in materia di tutela della salute.

3.1.1.1.– L'eccezione non è fondata.

Il ricorso ha individuato nell'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990 una disciplina idonea a esprimere un principio fondamentale a difesa della salute, limitativo della competenza legislativa regionale concorrente nella materia «igiene e sanità pubblica», di cui all'art. 4, lettera i), dello statuto reg. Sardegna, nonché nella materia «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

E invero è affermazione costante di questa Corte che le norme statali dettate in materia di autorizzazione alla coltivazione degli stupefacenti, qual è l'art. 26 sopra citato, vadano a comporre un quadro di principi fondamentali volti a garantire, sul piano nazionale, un livello uniforme di tutela del diritto alla salute (sentenze n. 190 del 2022 e n. 141 del 2013).

3.1.2.– Con una seconda eccezione di rito, la difesa regionale contesta il carattere del tutto generico delle censure relative all'art. 2, comma 2, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022.

3.1.2.1.– L'eccezione è fondata.

Il ricorrente si limita assertivamente ad affermare che la norma «non appare in linea con la summenzionata legge n. 242/2016 che [...] regola l'utilizzo dei prodotti derivanti dalle coltivazioni di canapa ammesse, senza prevedere l'impiego alimentare indicato dalla disposizione in commento».

La motivazione è apodittica e di difficile decifrazione.

Il riferimento alla legge n. 242 del 2016 è del tutto generico, tant'è che non viene neppure specificata la disposizione che regola i prodotti suscettibili di essere ottenuti dalla canapa, vale a dire l'art. 2, comma 2. Ma soprattutto non viene chiarito perché la disposizione regionale violerebbe la citata previsione statale, che richiama «alimenti e cosmetici prodotti esclusivamente nel rispetto delle discipline dei rispettivi settori».

Difetta, dunque, un minimo impianto argomentativo, che consenta di individuare il vulnus lamentato dal ricorrente.

Per converso, l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si impone, nei giudizi proposti in via principale, in termini ancora più pregnanti rispetto a quelli instaurati in via incidentale (ex multis, sentenze n. 265 e n. 119 del 2022, n. 262 e n. 171 del 2021).

Il ricorso in via principale non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto delle questioni prospettate, ma deve contenere anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva (sentenze n. 200 del 2022 e n. 279 del 2020).

Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 devono essere dichiarate inammissibili.

3.2.– Occorre, dunque, procedere all'esame nel merito delle questioni ammissibili.

3.2.1.– Innanzitutto, a parere del ricorrente, l'art. 2, comma 2, lettere a), numero 1), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, nel riferirsi «all'individuazione delle varietà o popolazioni di canapa più idonee alla coltivazione nel territorio regionale in funzione dei diversi impieghi», violerebbe l'art. 117, primo comma, lettera h), Cost., con riguardo alla materia «ordine pubblico e sicurezza», nonché gli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato – non diversamente da quanto rilevato con le censure relative all'art. 1, comma 5, – mentre nella disciplina statale «[i] valori di tolleranza di THC indicati (0,2% – 0,6%) all'art. 4, comma 5, della legge n. 242 del 2016 si riferi[rebbero] solo al principio attivo rinvenuto nelle piante in coltivazione», viceversa, nella disposizione censurata riguarderebbero anche i prodotti ricavabili dalla coltivazione.

3.2.2.– Le questioni non sono fondate.

L'art. 2, comma 2, lettere a), numero 1), nel richiamare le varietà di piante più idonee alla coltivazione nel territorio regionale in funzione dei diversi impieghi, non fa alcuna menzione della percentuale di THC presente nei prodotti e anzi ribadisce il «rispetto dei parametri di THC indicati dalla normativa».

Al contempo, ove si coordini tale rimando all'art. 1, comma 5, che dispone la conformità della legge regionale alla «normativa europea e statale», e all'art. 1, comma 4, che delimita il perimetro operativo della medesima legge regionale alle piante che «non rientrano nell'ambito di applicazione del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope», trova conferma la mancata violazione delle competenze statali.

La disposizione impugnata intende promuovere la selezione delle varietà di piante più idonee alla coltivazione nella Regione, «in funzione dei diversi impieghi», nell'ambito di quelle consentite – ai sensi della legge n. 242 del 2016 – ai fini della coltivazione e della filiera agroalimentare della canapa.

In ogni caso, non si evince dalla disposizione impugnata alcun riferimento alla percentuale di THC presente nei prodotti e il costante richiamo alla legislazione statale ed europea esclude che la Regione abbia inteso dire alcunché, in via autonoma, circa il rispetto dei limiti di THC.

3.3.– Sempre l'art. 2, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 viene impugnato con riguardo a quanto prevedono: la lettera a), numero 6), nonché la lettera b).

3.3.1.– L'art. 2, comma 2, lettera a), numero 6), promuove attività di sperimentazione e di ricerca relativamente all'utilizzo della canapa anche nel settore farmacologico.

Il richiamo a tale settore comporterebbe, a detta del ricorrente, un contrasto con quanto prevede la legislazione statale agli artt. 2, comma 2, e 7 della legge n. 242 del 2016, in violazione dell'art. 3 dello statuto reg. Sardegna, nonché all'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990, il che comporterebbe un vulnus all'art. 4 dello statuto reg. Sardegna e all'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo alla materia «tutela della salute». Inoltre, la medesima disposizione impugnata non rispetterebbe la competenza legislativa statale esclusiva, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., nella materia «ordine pubblico e sicurezza».

In particolare, l'art. 26, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 prevede che, salvo quanto disposto al comma 2, è vietata la coltivazione delle piante comprese nelle Tabelle I e II di cui all'art. 14, fra cui rientra la cannabis, «ad eccezione della canapa coltivata esclusivamente per la produzione di fibre o per altri usi industriali». Questa eccezione rimanda, a sua volta, alla legge n. 242 del 2016, il cui art. 2, comma 2, lettera f), contempla fra le attività consentite, senza necessità di autorizzazione, le «coltivazioni dedicate alle attività didattiche e dimostrative nonché di ricerca da parte di istituti pubblici o privati», a condizione che siano rispettati i limiti indicati all'art. 1, comma 2, della medesima legge, vale a dire che non si rientri nella disciplina sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope.

Per queste ultime, viceversa, torna a operare l'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990, il cui comma 2 consente la coltivazione «per scopi scientifici, sperimentali o didattici», solo previa autorizzazione del «Ministro della sanità [...] istituti universitari e laboratori pubblici aventi fini istituzionali di ricerca».

A detta del ricorrente, la mancata previsione, nella disposizione impugnata, che le attività sperimentali e di ricerca orientate all'uso farmacologico debbano essere limitate a quelle previste dall'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990 paleserebbe un vulnus ai citati parametri costituzionali.

3.3.1.1.– Le questioni non sono fondate.

La disposizione regionale interviene su un piano che non contrasta con le previsioni statali.

Sia l'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990, sia l'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016 dettano le condizioni per lo svolgimento, rispettivamente, di attività sperimentali e di ricerca e specificano il loro esplicarsi tramite la coltivazione della cannabis.

Per converso, l'art. 2, comma 2, lettera a), numero 6), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 non disciplina tali attività, ma limita il suo intervento alla loro promozione; oltretutto non fa riferimento alcuno alla circostanza che le attività di sperimentazione e di ricerca possano esercitarsi tramite la coltivazione della cannabis.

In ogni caso, qualora la promozione si rivolgesse ad attività di sperimentazione e di ricerca attuate, sempre nel settore farmacologico, attraverso la coltivazione della cannabis, la disposizione andrebbe coordinata con l'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, che attiene in maniera specifica alla promozione e al sostegno della coltivazione della cannabis per fini medici. Ebbene, tale disposizione – come si preciserà meglio di seguito (infra, punto 5.2.2.) – opera un rinvio generalissimo alle previsioni statali ed europee, tale da poter ricomprendere anche l'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990.

3.3.2.– Parimenti non fondata è la censura relativa sempre all'art. 2, comma 2, lettera a), numero 6), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, per l'asserita violazione del principio espresso dall'art. 7 della legge n. 242 del 2016.

Tale disposizione prevede che gli «enti di ricerca pubblici, le università, le agenzie regionali per lo sviluppo e l'innovazione [...] possono riprodurre per un anno la semente acquistata certificata nell'anno precedente, utilizzandola per la realizzazione di piccole produzioni di carattere dimostrativo, sperimentale o culturale, previa comunicazione al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali».

Analogamente a quanto sopra rilevato, anche questa previsione statale ha la funzione di regolamentare una specifica attività di sperimentazione, concernente, in questo caso, la riproduzione per un anno della semente acquistata, certificata nell'anno precedente.

Per converso, la norma regionale si limita a disciplinare un'attività di promozione.

L'art. 2, comma 2, lettera b), pertanto, non deroga all'art. 7 della legge n. 242 del 2016.

3.3.3.– Censure analoghe a quelle mosse nei confronti dell'art. 2, comma 2, lettera a), numero 6), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 vengono fatte valere, in riferimento agli stessi parametri costituzionali, anche nei confronti dell'art. 2, comma 2, lettera b), della medesima legge regionale.

Con detta previsione, la Regione promuove «le attività di formazione di coloro che operano nella filiera della canapa e di informazione per la diffusione della conoscenza delle proprietà della canapa e dei suoi utilizzi» in vari settori, compreso quello farmacologico.

3.3.3.1.– Le questioni non sono fondate.

Ancora una volta deve ribadirsi che la disposizione impugnata si rivolge a una mera attività di promozione e non regola quelle di formazione e informazione, sicché non interferisce con la disciplina statale, né invade le relative competenze.

Oltretutto, il ricorrente solleva anche queste censure con riferimento agli stessi parametri interposti sopra richiamati – gli artt. 2, comma 2, e 7 della legge n. 242 del 2016, nonché 26 del d.P.R. n. 309 del 1990 – che, a ben vedere, neppure si occupano dell'attività di formazione e informazione, alla quale semmai si rivolge, l'art. 8 della legge n. 242 del 2016.

4.– La terza disposizione impugnata è l'art. 3, comma 1, lettere h) e i), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, secondo cui dalla «coltivazione della canapa finalizzata esclusivamente alla produzione di fibre o ad altri usi industriali consentiti dalla normativa dell'Unione europea e dalle convenzioni ONU, è possibile ottenere» anche «piante intere, parti di pianta e rami secchi o essiccati» (lettera h), nonché «polveri derivate, ottenute dalla macinatura, vagliatura o setacciamento» (lettera i), prodotti che – ad avviso del ricorrente – non sarebbero contemplati dalla legge n. 242 del 2016.

4.1.– A parere dell'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione impugnata, evocando prodotti non ricompresi nella tassativa previsione statale di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016, eccederebbe le competenze assegnate alla Regione dall'art. 3 dello statuto reg. Sardegna. La norma regionale disciplinerebbe, dunque, aspetti attinenti agli stupefacenti e alle sostanze psicotrope, regolati dagli artt. 17, 26, 27, 32 e 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, nonché dagli artt. 1, comma 1, lettera b-bis), e 2, comma 2, del d.lgs. n. 219 del 2006, così invadendo la materia «ordine pubblico e sicurezza» di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera h). Al contempo, le richiamate norme statali sarebbero, secondo l'Avvocatura generale, espressione di principi posti a presidio del diritto alla salute e, pertanto, paleserebbero una violazione anche dell'art. 4 dello statuto reg. Sardegna, nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia «tutela della salute».

Questa Corte – avvalendosi del potere di decidere discrezionalmente l'ordine delle questioni da affrontare (ex plurimis, sentenze n. 45 del 2023; n. 246 del 2020; n. 258 del 2019; n. 148 del 2018) – ritiene di dover esaminare in via prioritaria le censure relative alla violazione degli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna.

4.2.– Le questioni sono fondate.

Lo statuto speciale della Regione autonoma Sardegna assegna alla competenza legislativa regionale primaria la materia «agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento

agrario e fondiario» (art. 3, lettera d), vincolandola al rispetto dei «principi dell'ordinamento giuridico» e «delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Il medesimo statuto attribuisce, inoltre, alla Regione la competenza legislativa concorrente nella materia «igiene e sanità pubblica» (art. 4, lettera i), imponendo la conformità non solo alle norme e ai principi già sopra evocati, ma anche a quelli «stabiliti dalle leggi dello Stato».

L'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016, nel delimitare in maniera tassativa – come conferma anche il diritto vivente (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 17 marzo-28 aprile 2021, n. 16155, e sezioni unite penali, sentenza n. 30475 del 2019) – le attività che si possono svolgere e i prodotti che è dato ottenere attraverso la coltivazione della canapa, senza necessità di autorizzazione, assurge a norma di grande riforma economico-sociale, che delimita la competenza legislativa regionale primaria in materia di agricoltura.

Compito della disposizione statale è, infatti, quello di circoscrivere, rispetto alla coltivazione della canapa, l'ambito di attività e di produzioni che, in assenza di autorizzazione, possono reputarsi lecite. All'esterno di simile perimetro, si dispiega la fattispecie di reato di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, concernente la produzione, il traffico e la detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope, che attiene a un ambito di sicura competenza dello Stato (sentenza n. 51 del 2022).

Ebbene, l'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016 non menziona le «piante intere, parti di pianta e rami freschi o essiccati», né le «polveri derivate, ottenute dalla macinatura, vagliatura o setacciamento» fra i prodotti che possono essere ottenuti dalla coltivazione della canapa, senza autorizzazione. Simili prodotti, all'esito di una interpretazione sistematica della disposizione impugnata, risultano autonomamente indirizzati al commercio. Non convince, infatti, quanto adduce la difesa regionale circa la loro destinazione al florovivaismo, attività consentita dalla legge n. 242 del 2016. A escludere la plausibilità di simile ricostruzione vi è la circostanza che la stessa legge prevede una autonoma voce dedicata alle «coltivazioni destinate al florovivaismo» (lettera g, dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022).

Di conseguenza, l'art. 3, comma 1, lettere h) e i), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, nell'aggiungere due prodotti non contemplati dall'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016, fra quelli che possono essere ricavati dalla coltivazione di canapa non preventivamente autorizzata, fuoriesce dal perimetro entro il quale può svolgersi la competenza legislativa regionale primaria della Regione nella materia «agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario» (art. 3, lettera d, dello statuto reg. Sardegna).

D'altro canto, le previsioni di cui alle lettere h) e i), in quanto estranee a quelle per le quali l'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016 consente di prescindere dall'autorizzazione, interferiscono proprio con la disciplina statale sulle autorizzazioni alla coltivazione della cannabis – gli artt. 17, 26, 27, 32 e 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, nonché gli artt. 1, comma 1, lettera b-bis), e 2, comma 2, del d.lgs. n. 219 del 2006, evocati dal ricorrente quali parametri interposti – che la costante giurisprudenza di questa Corte reputa espressione di principi fondamentali a tutela della salute pubblica (sentenze n. 190 del 2022, n. 109 del 2016, n. 141 del 2013, n. 231 del 2011).

Pertanto, le disposizioni impugnate, eccedendo i limiti imposti alla competenza legislativa regionale nella materia «igiene e sanità pubblica» – competenza che corrisponde a quella relativa alla «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (da ultimo, sentenza n. 155 del 2022) –, violano anche l'art. 4 dello statuto reg. Sardegna.

In conclusione, l'art. 3, comma 1, lettere h) e i), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 è costituzionalmente illegittimo, in riferimento agli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna.

Sono assorbite le ulteriori censure.

5.– Il ricorso impugna, di seguito, l'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, che attribuisce alla Regione il compito di sostenere e di promuovere la coltivazione e la trasformazione della «canapa terapeutica ad uso medico» da parte delle aziende pubbliche e private presenti nel territorio regionale.

5.1.– A parere del ricorrente, simile previsione contrasterebbe con quanto disposto dall'art. 18-quater, comma 1, del d.l. n. 148 del 2017, come convertito, che considera lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze quale unico soggetto legittimato a coltivare e trasformare la cannabis

a uso medico, salvo preservare, ai commi 2 e 3, la facoltà dell'Organismo statale per la cannabis di autorizzare l'importazione di talune quote e quella del Ministro della salute di individuare per decreto «uno o più enti o imprese da autorizzare alla coltivazione nonché alla trasformazione», qualora risultino necessarie quote ulteriori.

Inoltre, a parere del ricorrente, la disposizione regionale, omettendo un espresso richiamo anche all'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990, che disciplina l'autorizzazione, da parte del Ministro della salute, alla coltivazione della cannabis a scopi scientifici, sperimentali o didattici, finirebbe per introdurre o comunque per presupporre meccanismi di autorizzazione diversi rispetto a quelli contemplati dalla normativa statale.

Sarebbe, pertanto, lesa la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., e sarebbero altresì violati gli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna, quest'ultimo con riguardo ai citati principi fondamentali statali posti a tutela della salute, operanti anche in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

5.2.– Le questioni non sono fondate nei termini di seguito precisati.

5.2.1.– La disciplina concernente l'autorizzazione alla coltivazione di stupefacenti e di sostanze psicotrope e quella che attiene al loro impiego a scopi medici sono certamente attratte dalla competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.) e vanno a comporre il quadro dei principi fondamentali che devono presidiare, sul piano nazionale, un livello uniforme di tutela del diritto alla salute (sentenze n. 190 del 2022 e n. 141 del 2013).

5.2.2.– Nondimeno il contenuto della disposizione regionale impugnata non interferisce in alcun modo con le richiamate competenze legislative statali.

Innanzitutto, l'art. 8 si limita a prevedere mere attività di sostegno e promozione della coltivazione e della trasformazione della canapa a uso medico.

Inoltre, non soltanto non regola i procedimenti di autorizzazione, lasciando così «impregiudicata, perché estranea alla competenza regionale, [tale] questione» (sentenza n. 141 del 2013), ma neppure presuppone autorizzazioni diverse da quelle contemplate dalla normativa nazionale ed europea.

La prima parte dell'art. 8 richiama espressamente il «rispetto della legge nazionale e in particolare degli articoli 16, 17, 18, 27, 28 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) e della normativa europea».

La seconda parte della medesima disposizione riferisce poi le attività di promozione e di sostegno ad «aziende pubbliche e private presenti nel territorio regionale, regolarmente autorizzate ai sensi delle normative richiamate nel presente articolo».

Vero è che la disposizione non evoca in maniera esplicita l'art. 26 del medesimo d.P.R. n. 309 del 1990, che prevede il rilascio, da parte del Ministro della salute, dell'autorizzazione alla coltivazione delle piante riconducibili al t.u. stupefacenti, per scopi scientifici, sperimentali o didattici.

Nondimeno è di tutta evidenza il carattere meramente esemplificativo del richiamo a taluni articoli del d.P.R. n. 309 del 1990. Proprio l'utilizzo dell'espressione «in particolare» ha, infatti, il senso di sottolineare lo specifico rilievo delle disposizioni concernenti l'autorizzazione alla coltivazione di sostanze psicotrope e di stupefacenti, direttamente destinati all'uso medico, senza per questo comportare l'esclusione dell'art. 26 che può parimenti afferire alla coltivazione della cannabis a uso medico, pur se è orientato a scopi scientifici, sperimentali o didattici.

Di conseguenza, tale disposizione statale non può reputarsi derogata in ragione della sua mancata previsione espressa nell'ambito di una norma – qual è l'art. 8 – che richiama, in generale, tutta la normativa nazionale ed europea concernente la coltivazione della cannabis finalizzata all'uso medico.

6.– Da ultimo, il ricorrente impugna l'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022.

Il comma 1 dispone che «[a]i sensi dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge

5 maggio 2009, n. 42), la Regione attua la [...] legge nei limiti delle risorse finanziarie stanziare annualmente con legge di bilancio per tali finalità».

Il comma 2 stabilisce che «[p]er le finalità previste dalla [...] legge possono concorrere, inoltre, le risorse iscritte nell'ambito dei programmi operativi della programmazione 2021-2027, finanziati da fondi strutturali europei, previa verifica della coerenza con le linee di intervento in essi previste, e le eventuali risorse allo scopo destinate alla Regione dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 242 del 2016, o da altre istituzioni o enti pubblici e privati».

6.1.– Il ricorrente ravvisa un vulnus all'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto la disposizione impugnata non avrebbe quantificato l'onere finanziario, né previsto la relativa copertura, e questo benché la legge – a detta dell'Avvocatura – comporterebbe «oneri a carico del bilancio regionale a decorrere dall'anno 2022», come attesterebbe l'art. 2, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022. La citata previsione stabilisce, in particolare, che, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, «la Giunta regionale, con propria deliberazione [...] determina le modalità, i criteri e le priorità per l'erogazione dei contributi, compatibilmente con la normativa dell'Unione europea vigente in materia di aiuti di Stato».

Di conseguenza, l'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con l'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, nonché con l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011.

6.2.– La questione non è fondata.

6.2.1.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte – come sottolineato da ultimo anche nella sentenza n. 48 del 2023 – «le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura» (sentenza n. 244 del 2020), obbligo che grava anche sul legislatore regionale, il quale «non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (sentenza n. 307 del 2013).

Il principio costituzionale appena evocato «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (ex plurimis, sentenze n. 200 del 2022, n. 124 del 2022 e n. 26 del 2013). Nondimeno, questa Corte ha anche riconosciuto che sussistono plurime disposizioni «puntualmente attuative del precetto costituzionale» (sentenze n. 48 del 2023 e n. 235 del 2020), fra le quali si annoverano sia l'art. 19 della legge n. 196 del 2009, sia l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, entrambi richiamati nel presente giudizio.

Il primo dispone che «1. Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. 2. Ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17».

Quando poi una spesa ha carattere continuativo, l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 stabilisce che sia quantificato l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e che sia indicato l'onere a regime «ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, [che sia possibile] rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio».

6.2.2.– A fronte di tale quadro normativo, occorre verificare se la legge abbia previsto immediati oneri a carico della finanza regionale o se si sia invece limitata a prevedere possibili e future linee di intervento.

Ebbene, con la legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, la Regione intende assumere iniziative di mera promozione della coltivazione della cannabis e, relativamente all'eventuale erogazione di contributi, non autorizza in via immediata alcuna spesa, ma si limita a prospettare possibili azioni di sostegno.

Questo si evince dallo stesso dato testuale dell'art. 9 che, nel rinviare espressamente all'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, sul presupposto carattere non obbligatorio delle spese

concernenti gli eventuali contributi, subordina a una successiva valutazione da compiersi con le leggi annuali di bilancio l'attuazione di tali previsioni.

Simile ricostruzione trova, del resto, esplicita conferma nei lavori preparatori e non è smentita dall'art. 2, comma 4, che assegna alla Giunta il compito di determinare le modalità, i criteri e le priorità per l'erogazione dei contributi, compatibilmente con la normativa dell'Unione europea vigente in materia di aiuti di Stato. La citata previsione, infatti, non attiene alla loro quantificazione, ma si riferisce solo alla individuazione di criteri distributivi, che hanno una valenza meramente astratta e non sono indicativi di un impegno immediato.

La disposizione impugnata non è, dunque, «immediatamente foriera di nuovi oneri a carico della Regione», né «istituisce per il futuro spese di carattere obbligatorio» (sentenza n. 48 del 2023).

Resta fermo che, allorquando la Regione deciderà di dare seguito alle linee di intervento riferite alla possibile erogazione di contributi, tale determinazione «dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura» (ancora sentenza 48 del 2023).

La questione promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost. non è, dunque, fondata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettere h) e i), della legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 6 (Sostegno e promozione della coltivazione e della filiera della canapa industriale);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e all'art. 117, commi secondo, lettera h), e terzo, della Costituzione dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 4 della legge cost. n. 3 del 1948 e all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettere a), numeri 1) e 6), e b), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 4 della legge cost. n. 3 del 1948 e all'art. 117, commi secondo, lettera h), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 4 della legge cost. n. 3 del 1948 e all'art. 117, commi secondo, lettera h), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 8 febbraio 2023, n. 58

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

Parametri invocati: art. 117, commi primo, secondo, lettere s) e m), e terzo della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 4, commi 1, 2 e 5, art. 5, art. 7, commi 1, 2 e 3, art. 10 della legge della Provincia autonoma di Trento 2 maggio 2022, n. 4 (Misure per la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili previsti dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), e modifiche di disposizioni connesse).

Esito:

- 1) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2 e 5, della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 4 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e all'art. 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione;
- 2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale e all'art. 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost.;
- 3) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale e all'art. 117, commi primo e secondo, lettere s) e m), Cost.;
- 4) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale e all'art. 117, commi primo e terzo, Cost.;
- 5) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge in oggetto promossa in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale e all'art. 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE)

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 4, commi 1, 2 e 5, della legge in oggetto che, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili previsti dal d.lgs 199/2021, individua (tramite rinvio a quelle indicate nell'Allegato B) le aree «idonee» all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili (comma 1). Tali aree sono le seguenti: «a) aree per servizi infrastrutturali e discariche; b) aree produttive industriali-artigianali; c) aree miste commerciali, terziarie e produttive; d) aree «estrattive effettive» e cave; e) siti ancora da bonificare aventi interesse nazionale e siti d'interesse locale; f) discariche non controllate e bonificate; g) aree di servizio per la mobilità; h) strade esistenti o da potenziare; i) aree a parcheggio». Il comma 2 stabilisce che nelle

aree idonee «è ammessa l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili anche in deroga agli strumenti urbanistici subordinati al PUP e in assenza di una specifica previsione urbanistica. L'installazione degli impianti avviene nel rispetto degli standard urbanistici e in modo da non limitare la destinazione d'uso della zona prevista dagli strumenti urbanistici». Il successivo comma 5 consente ai comuni di individuare, mediante apposita «variante semplificata al piano regolatore generale», ulteriori aree idonee, «con particolare riguardo alle aree compromesse, alle aree non più utilizzabili per altri scopi e alle aree acquisite al patrimonio dell'ente pubblico in esito a procedimenti repressivi di abusi edilizi».

Il ricorrente lamenta la non conformità di questa disciplina alle previsioni dell'art. 20 del d.lgs.199/2021. Ciò in quanto le norme impugnate, senza considerare le prescrizioni stabilite da quest'ultima disposizione, individuano esse stesse, «aprioristicamente», le aree idonee, per di più rimettendo ai singoli comuni la potestà di individuarne altre ancora, prescindendo da criteri di omogeneità e uniformità sull'intero territorio nazionale che la disciplina dello Stato intende perseguire. Viene dunque dedotta la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost. (in relazione all'art. 20 del d.lgs. 199/2021)

La questione è inammissibile con riguardo ad entrambi i parametri evocati dal ricorrente. Con riferimento al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la questione è inammissibile in quanto detto parametro non è richiamato dalla deliberazione a impugnare adottata dal Presidente del Consiglio dei ministri. Inammissibile, per altre e diverse ragioni, è infine anche la questione promossa ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La Corte ricostruisce il quadro normativo nazionale relativo all'individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti di energia rinnovabile, ponendo in evidenza il passaggio – tuttora in atto – dalla disciplina dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. 387/2003 (successivamente attuata con le linee guida ministeriali adottate nel 2010) a quella dettata dall'art. 20 del d.lgs. 199/2021.

L'art. 12 del d.lgs. 387/2003, nell'introdurre «principi che [...] non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale», ha previsto lo svolgimento di un unico procedimento amministrativo nel quale, attraverso apposita conferenza dei servizi, confluiscono le istanze di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, in vista del conseguimento di un'«autorizzazione unica». Per lo svolgimento di tale procedimento ha previsto l'approvazione di apposite linee guida ministeriali volte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono individuare le aree e i siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti operando un bilanciamento in concreto degli interessi strettamente aderenti alla specificità dei luoghi, senza poter imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale. La Corte annovera tali linee guida tra i principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., vincolanti nei confronti delle regioni in quanto, nell'indicare puntuali modalità attuative della legge statale, hanno «natura inderogabile» e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale. L'art. 20 del d.lgs. 199/2021 ha introdotto rilevanti novità. In primo luogo, le regioni sono ora chiamate a individuare le aree «idonee» all'installazione degli impianti pur sempre sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali. Tale individuazione dovrà avvenire con legge, attivandosi, in difetto, i poteri sostitutivi dello Stato di cui all'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea). La Corte ha osservato che l'art. 18, comma 3, del dlgs. 199/2021 stabilisce che solo a seguito dell'entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l'individuazione di superfici e aree idonee ai sensi dell'art. 20, sono aggiornate le linee guida per l'autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili di cui all'articolo 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387. Tale iter non è stato al momento completato e le linee guida emanate con il d.m. 10 settembre 2010 non sono state ancora aggiornate. Il nuovo sistema, imperniato su decreti interministeriali non ancora adottati, è completato da una disciplina transitoria, dettata dal comma 8 dell'art. 20, a sua volta applicabile solo «[n]elle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui

al comma 1». In base a tale disciplina transitoria, sono considerate idonee le aree elencate dalle lettere a) e seguenti del comma 8. Per quanto concerne la posizione delle due Province autonome, l'art. 20, comma 4, del d.lgs. 199/2021 introduce una previsione che non si rinveniva nell'impianto del d.lgs. 387/2003, secondo cui «[l]e Province autonome provvedono al processo programmatico di individuazione delle aree idonee ai sensi dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione». Tale previsione deve essere coordinata con quella di cui all'art. 49 del medesimo d.lgs. 199/2021 che, con riferimento all'intera disciplina dettata da tale decreto legislativo, e quindi a tutti gli aspetti afferenti alla promozione dell'uso delle energie rinnovabili, stabilisce quanto segue: «Sono fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, che provvedono alle finalità del presente decreto ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione». Proprio in base a tale clausola si è ritenuto che fosse salva la competenza legislativa primaria delle due Province autonome sul paesaggio (come riconosciuta dall'art. 8, numero 6, dello statuto di autonomia), la quale deve coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia e deve soggiacere agli obiettivi nazionali sul consumo e sulla ripartizione, tra regioni e province autonome, della quota minima di incremento dell'energia rinnovabile (sentenza n. 275 del 2011). La Corte ha precisato che le Province autonome di Trento e di Bolzano non sono tuttavia svincolate dall'osservanza dei principi fondamentali dettati dal d.lgs. 387/2003 sulla localizzazione degli impianti, in quanto la loro potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio le esonera unicamente dal rispetto delle disposizioni regolamentari e di dettaglio contenute in alcuni punti specifici delle linee guida ministeriali. Ha affermato che «le autonomie speciali dotate di competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio possono individuare aree e siti non idonei alla installazione degli impianti al di fuori delle prescrizioni contenute nelle linee guida ma sempre all'interno dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia dell'energia». In proposito, la Corte ha già osservato che, nella perdurante assenza dei decreti interministeriali previsti dal comma 1 dell'art. 20, quello introdotto nel 2021 deve considerarsi «un quadro normativo oggi ancora non compiutamente definito». A giudizio della Corte, il ricorrente non ha adeguatamente ricostruito gli effettivi margini di autonomia che, per questo specifico profilo, devono oggi considerarsi assegnati alle due Province autonome, anche in ordine alla corretta tempistica dell'intervento del legislatore provinciale. Le riscontrate carenze comportano l'inammissibilità della questione.

È poi impugnato l'intero art. 5 della legge in oggetto, rubricato «Procedura abilitativa semplificata». La disposizione stabilisce che gli interventi di installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili aventi una potenza inferiore a determinate soglie, sono assoggettati a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). Le censure del ricorrente attengono alla dedotta non conformità di questa disciplina provinciale con quanto prescrive l'art. 6 d.lgs. 28/2011 che ha introdotto la «procedura abilitativa semplificata» (PAS). Tale non conformità sarebbe dovuta alla circostanza che i due istituti, PAS e SCIA, costituiscono titoli abilitativi diversi e sono caratterizzati da un regime giuridico differente». Mentre la SCIA viene presentata contestualmente all'inizio dei lavori, la PAS deve essere presentata trenta giorni prima dell'avvio del cantiere dando così modo all'ente locale di intervenire e dunque prima dell'inizio dei lavori. Viene quindi censurata la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo Cost. (quest'ultimo, in relazione all'art. 6 del d.lgs. 28/2011)

La questione è inammissibile, limitatamente alla pretesa violazione del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Esso, infatti, non è richiamato dalla deliberazione adottata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La censura relativa all'art. 5 della legge in oggetto, promossa per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 6 del d.lgs. 28/2011 non è fondata. Tale articolo nella formulazione oggi vigente prevede la PAS per gli impianti che, in ragione della loro bassa potenza, in precedenza erano assentiti con SCIA. L'articolo prevede un vero e proprio procedimento amministrativo, caratterizzato da un certo grado di semplificazione che parte su iniziativa del privato con la presentazione al comune di una «dichiarazione» e che è volto all'ottenimento di un titolo. La sua denominazione chiarisce tale natura e rende evidente la distinzione tra l'atto di iniziativa (la

«dichiarazione» del privato), il momento procedimentale e l'atto amministrativo finale (il titolo). In tale contesto emerge, anche dalla giurisprudenza amministrativa, la sussumibilità di tale speciale procedura "semplificata" nel modello procedimentale della SCIA di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990. In considerazione di ciò, la SCIA introdotta dalle norme provinciali impugnate non presenta alcuna sostanziale differenza rispetto alla PAS di cui all'art. 6 del d.lgs. 28/2011. La norma provinciale censurata, nel delineare le fasi in cui è scandita la «procedura abilitativa semplificata» per l'ottenimento della SCIA, è rispettosa dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale con l'invocata disposizione interposta. Non sussistono, pertanto, le difformità lamentate dal ricorrente rispetto alla disciplina statale della PAS, con particolare riguardo a quella relativa al momento in cui è consentito l'inizio dei lavori, che coincide nelle due discipline poste a raffronto. Ne deriva la non fondatezza della questione.

Viene poi impugnato l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge in oggetto che consente la libera installazione di impianti solari fotovoltaici e termici e delle relative opere funzionali alla connessione alla rete elettrica, sia sulle coperture delle costruzioni esistenti, sia a terra nelle pertinenze delle costruzioni medesime e salvo il rispetto di alcune misure di mitigazione. Le censure del ricorrente si appuntano esclusivamente sull'esonero dall'autorizzazione paesaggistica, invocando il titolo di competenza legislativa statale esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente (lettera s del secondo comma dell'art. 117 Cost.) e nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lettera m). Allo stesso tempo, è lamentato il contrasto con una serie di norme statali (gli artt. 136, 142, 146 e 149 del d.lgs. n. 42 del 2004, come attuati mediante il d.P.R. n. 31 del 2017; gli artt. 6, 6-bis e 7-bis del d.lgs. n. 28 del 2011). Il punto centrale delle censure statali, riferite alla tutela dei valori paesaggistici, è costituito dal richiamo alle norme nazionali che hanno di recente riformulato il regime di liberalizzazione per l'installazione di impianti solari fotovoltaici e termici. Con le disposizioni denunciate il legislatore provinciale avrebbe travalicato i limiti imposti dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale, tra le quali andrebbero annoverate quelle che, limitatamente all'installazione degli impianti solari fotovoltaici e termici, individuano le fattispecie per le quali è necessario il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, anche semplificata. Viene, inoltre, dedotta la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., posto che, a giudizio del ricorrente, la disciplina nazionale sulla semplificazione delle procedure, in tema di autorizzazioni paesaggistiche, sarebbe riconducibile a tale ultimo titolo di competenza. La Corte ritiene fondata l'eccezione di inammissibilità, sollevata dalla Provincia autonoma concernente la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere s) e m), Cost. Infatti, in base alle norme statali richiamate dal ricorrente, l'installazione di impianti solari fotovoltaici e termici sugli edifici, ovvero su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici è considerata intervento di manutenzione ordinaria e non è subordinata all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati, ivi compresi quelli previsti dal cod. beni culturali. La stessa disposizione introduce, poi, alcune eccezioni, con riguardo alle installazioni effettuate in aree o immobili vincolati ai sensi dell'art. 136, lettere b) e c), del d.lgs. n. 42 del 2004, ossia, rispettivamente, presso «le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del [cod. beni culturali], che si distinguono per la loro non comune bellezza» e presso «i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici». Dal canto suo, la disposizione impugnata, nell'includere l'autorizzazione paesaggistica tra gli atti di assenso amministrativo da cui si prescinde per dette installazioni, fa tuttavia esplicitamente salva l'acquisizione delle autorizzazioni previste, tra le altre, «dalle norme di settore a tutela dei beni ambientali». Detti beni sono tutelati dall'art. 64, comma 2, lettera d), della legge prov. Trento n. 15 del 2015, che assoggetta ad autorizzazione paesaggistica, per l'appunto, «i beni ambientali di cui all'articolo 65». Quest'ultimo, a sua volta, rubricato «Individuazione di beni ambientali e inclusione negli elenchi», stabilisce, al comma 1, che la Giunta provinciale, sentita la commissione per la pianificazione territoriale e il paesaggio (CPC)

competente per territorio, individua e inserisce in uno o più elenchi: «a) i beni immobili, anche non compresi nelle aree di tutela ambientale individuate dal PUP, che rivestono cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità ecologica o formano punti di vista o di belvedere; b) gli alberi monumentali perché appartengono a specie rare o hanno una forma particolare o un peculiare pregio paesaggistico o rappresentano una testimonianza o un simbolo della storia, della tradizione o della cultura locale, e gli alberi monumentali riconosciuti come beni ambientali tra quelli censiti ai sensi dell'articolo 7 della legge 14 gennaio 2013, n. 10 (Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani); c) le opere d'infrastrutturazione del territorio, le aree terrazzate e i manufatti, anche non soggetti alle norme per la tutela delle cose d'interesse storico o artistico, che si distinguono, singolarmente o nel loro insieme, per il loro peculiare interesse architettonico». Il comma 2 dell'art. 65 aggiunge che, tra i beni così inseriti negli elenchi, la Giunta provinciale individua le aree agricole di pregio, «che per la presenza di singolari produzioni tipiche o per lo speciale rilievo paesaggistico si configurano come beni ambientali non suscettibili di riduzione [...]». La disciplina provinciale così richiamata costituisce espressione della potestà legislativa primaria che lo statuto di autonomia riconosce alle Province autonome di Trento e di Bolzano nella materia «tutela del paesaggio» (art. 8, numero 6). Tale potestà, che deve esercitarsi entro i limiti indicati dall'art. 4 del medesimo statuto (il quale richiama, in particolare, il limite delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»), deve ritenersi estesa alle modalità di classificazione dei beni oggetto di tutela paesaggistica, dovendosi riconoscere a ciascuna delle due Province la possibilità di utilizzare proprie e autonome categorie giuridiche nelle quali far confluire, adattandole, le regole desumibili dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale dettate dallo Stato. Il sistema delineato da tale disciplina, si riferisce alla categoria dei «beni ambientali» e non conosce, invece, quella dei «beni paesaggistici» nelle stesse forme di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio. La genericità della ricostruzione operata, sul punto, nel ricorso determina una carenza della motivazione che non consente lo scrutinio nel merito, con conseguente inammissibilità della censura.

La questione promossa con il quarto e ultimo motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 10 della legge in oggetto rubricato «Modificazioni dell'articolo 114 della legge provinciale per il governo del territorio 2015, relative agli impianti di biogas». La disposizione introduce alcune modifiche all'art. 114 della legge prov. Trento n. 15 del 2015, concernente la realizzazione di impianti per la produzione di biogas nelle aree agricole. Le modifiche attengono, in sostanza, al collegamento funzionale che deve intercorrere tra l'impianto de quo, il terreno agricolo sul quale esso viene installato e l'impresa agricola zootecnica che vi insista. La novella del 2022 aggiunge adesso che «[g]li impianti devono essere alimentati con materiali e sostanze definiti dalla deliberazione prevista dal comma 4 e con l'utilizzo prevalente di effluenti zootecnici prodotti dall'azienda. A tal fine gli effluenti zootecnici rappresentano almeno il 70 per cento del materiale che alimenta l'impianto. La distribuzione nel suolo del digestato avviene nel rispetto delle disposizioni stabilite da quest'articolo e dall'articolo 19-bis del D.P.G.P. 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl. (testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti 1987)». Le censure promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri (sulla scorta, anche qui, del generale riferimento sia agli artt. 4 e 8 dello statuto di autonomia, sia all'art. 117, primo comma, Cost.) si appuntano sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sostenendosi che la novella introdurrebbe «per il funzionamento di tali impianti, requisiti che non trovano alcun riscontro nella normativa statale», e la cui previsione «potrebbe» comportare limitazioni per «gli investimenti sul biogas», in «controtendenza con la finalità di promozione delle energie rinnovabili seguita dal Legislatore nazionale». Il ricorrente rinvia alle previsioni degli artt. 5 e 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, degli artt. 8-bis, 24 e 26 del d.lgs. n. 28 del 2011 e degli artt. 11 e 14 del d.lgs. n. 199 del 2021: norme, tutte, delle quali è lamentata la «violazione» ad opera del legislatore provinciale. La Corte ritiene inammissibile la questione per eccessiva genericità. A suo giudizio, il ricorrente è venuto meno all'onere di esatta definizione della questione e di puntuale motivazione che essa ha più volte ribadito essere particolarmente rilevante nel ricorso in via principale e la cui carenza conduce alla sua inammissibilità.

SENTENZA N. 58
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, commi 1, 2 e 5, 5, 7, commi 1, 2 e 3, e 10 della legge della Provincia autonoma di Trento 2 maggio 2022, n. 4, recante «Misure per la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili previsti dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), e modifiche di disposizioni connesse», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 28 giugno 2022, depositato in cancelleria il 5 luglio 2022, iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;
udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2023 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;
uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sabrina Azzolini per la Provincia autonoma di Trento;
deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso diverse questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto le seguenti disposizioni della legge prov. Trento n. 4 del 2022: l'art. 4, commi 1, 2 e 5, che detta norme sull'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili (aree che sono, specificamente, elencate nell'Allegato B della medesima legge provinciale), consentendo ai comuni di individuare ulteriori aree idonee mediante una variante semplificata al Piano regolatore generale (PRG); l'art. 5, che, in punto di regime autorizzatorio per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili, con potenza inferiore a determinate soglie, stabilisce il regime della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e detta le relative norme procedurali; l'art. 7, commi 1, 2 e 3, che introduce un regime di liberalizzazione per l'installazione di impianti solari fotovoltaici e termici, consentendo di procedere senza necessità di alcun atto amministrativo di assenso, comunque denominato, con esplicito esonero anche dall'autorizzazione paesaggistica; l'art. 10, che, nell'introdurre alcune modifiche all'art. 114 della legge prov. Trento n. 15 del 2015, stabilisce le modalità di alimentazione e di funzionamento degli impianti di biogas nelle aree destinate all'agricoltura.

È dedotta la violazione degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale e dell'art. 117, commi primo, secondo, lettere s) e m), e terzo, Cost.: detti parametri sono indicati nella parte introduttiva del ricorso, con la precisazione che le doglianze ex art. 117, secondo comma, lettere s) e m), Cost., si riferiscono specificamente alle questioni concernenti l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge provinciale, mentre la

successiva trattazione delle singole doglianze richiama, di volta in volta, gli specifici parametri costituzionali che vengono dedotti per ciascuna delle questioni.

2.– Nel costituirsi in giudizio, la Provincia autonoma di Trento ha preliminarmente dedotto che il ricorso eluderebbe il confronto con le proprie competenze legislative di carattere primario, ascrivibili in via prevalente alle materie «urbanistica e piani regolatori» e «tutela del paesaggio» di cui all'art. 8, numeri 5) e 6), dello statuto di autonomia.

Tale eccezione – che, per la sua natura trasversale, conviene esaminare prima ancora di iniziare la disamina delle singole questioni – non è fondata.

Nella parte introduttiva del ricorso, invero, il Presidente del Consiglio dei ministri ha espressamente richiamato gli artt. 4 e 8 dello statuto speciale, deducendone la violazione, e ha considerato la particolare situazione di autonomia delle due Province di Trento e di Bolzano. In specie, il ricorrente ha evidenziato che lo statuto non attribuisce specifiche competenze alle due Province autonome in materia di energia e che, di conseguenza, a norma dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, si deve ritenere attribuita alle stesse una competenza legislativa di natura concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Tali affermazioni, ancorché sintetiche, appaiono adeguate a consentire lo scrutinio nel merito delle singole questioni, in quanto il nucleo del ragionamento condotto dal ricorrente, che sostiene il travalicamento delle competenze rimesse al legislatore provinciale, emerge con sufficiente nettezza (da ultimo, sentenza n. 117 del 2022). Ciò vale, a maggior ragione, e pur a prescindere da specifici rilievi sollevati dalla Provincia resistente, anche per le questioni (trattate, nel ricorso, all'interno del terzo e del quarto motivo di doglianza) che involgono i titoli di competenza legislativa statale esclusiva di cui alle lettere m) e s) dell'art. 117, secondo comma, Cost., e in specie per la questione promossa sull'art. 7 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, in tema di autorizzazione paesaggistica per l'installazione di impianti solari fotovoltaici e termici. In tali casi, infatti, il ricorrente, nell'argomentare la propria competenza legislativa esclusiva negli ambiti coinvolti dalle norme provinciali contestate, non ha mancato di richiamare (ora attraverso uno specifico riferimento che si rinviene all'interno del motivo di impugnazione, ora attraverso la generale premessa che è anteposta alla trattazione dei singoli motivi) proprio le norme statutarie che attribuiscono competenza primaria alla Provincia autonoma di Trento in materia di urbanistica e di paesaggio, con ciò sostenendo implicitamente, ma comunque chiaramente, la prevalenza dei richiamati titoli di competenza statali.

3.– In via preliminare, devono essere dichiarate inammissibili le censure promosse in riferimento al parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., posto che esso è fugacemente richiamato solo nella premessa generale del ricorso, senza poi essere citato, né tantomeno argomentato, all'interno dei singoli motivi di doglianza. Non è peraltro indicata alcuna fonte interposta derivante dall'ordinamento comunitario o da quello internazionale. Tali omissioni non consentono lo scrutinio, nel merito, delle censure.

Può dunque passarsi alla disamina delle singole questioni.

4.– Con la prima questione, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 4, commi 1, 2 e 5, della legge prov. Trento n. 4 del 2022, che, ai fini del «raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili previsti dal decreto legislativo n. 199 del 2021», individua, tramite rinvio a quelle indicate nell'Allegato B, le aree «idonee» all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili (comma 1). Tale allegato, a sua volta, individua le seguenti aree: «a) aree per servizi infrastrutturali e discariche; b) aree produttive industriali-artigianali; c) aree miste commerciali, terziarie e produttive; d) aree «estrattive effettive» e cave; e) siti ancora da bonificare aventi interesse nazionale e siti d'interesse locale; f) discariche non controllate e bonificate; g) aree di servizio per la mobilità; h) strade esistenti o da potenziare; i) aree a parcheggio».

Il comma 2 dell'art. 4 stabilisce che, nelle aree idonee, «è ammessa l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili anche in deroga agli strumenti urbanistici subordinati al PUP e in assenza di una specifica previsione urbanistica. L'installazione degli impianti avviene nel rispetto degli standard urbanistici e in modo da non limitare la destinazione d'uso della zona prevista dagli strumenti urbanistici».

Il successivo comma 5 consente ai comuni di individuare, mediante apposita «variante semplificata al piano regolatore generale», ulteriori aree idonee, «con particolare riguardo alle aree compromesse, alle aree non più utilizzabili per altri scopi e alle aree acquisite al patrimonio dell'ente pubblico in esito a procedimenti repressivi di abusi edilizi».

Le censure statali lamentano la non conformità di questa disciplina rispetto al quadro normativo nazionale, costituito dalle previsioni dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021. Ciò, in quanto le norme impugnate, senza considerare le prescrizioni all'uso stabilite da quest'ultima disposizione, individuano esse stesse, «aprioristicamente», le aree idonee, per di più rimettendo ai singoli comuni la potestà di individuarne altre ancora, in tal modo prescindendo da criteri di omogeneità e uniformità sull'intero territorio nazionale che la disciplina dello Stato intende perseguire.

Viene dunque dedotta – sulla scorta del generale richiamo agli artt. 4 e 8 dello statuto di autonomia, operato nella premessa del ricorso – la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost. (in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021: sono, questi, i parametri specificamente richiamati nella rubrica del motivo in esame).

4.1.– La questione è inammissibile, con riguardo ad entrambi i parametri evocati dal ricorrente.

4.2.– Con riferimento al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la questione è inammissibile in quanto detto parametro non è richiamato dalla deliberazione a impugnare adottata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Quest'ultima, con specifico riguardo alla questione in esame, aveva indicato solo i commi primo e terzo dell'art. 117 Cost., senza mai menzionare il secondo comma, lettera s), e senza tantomeno operare alcun riferimento a profili di tutela ambientale o paesaggistica in tesi pregiudicati dalla disposizione provinciale de qua.

Va ribadito, come da costante orientamento di questa Corte, che nei giudizi in via principale deve sussistere «una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione» (sentenze n. 154 del 2017 e n. 110 del 2016; nello stesso senso, ancor prima, ex plurimis, sentenze n. 46 del 2015 e n. 198 del 2012), poiché «l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso» (sentenze n. 128 del 2018 e n. 239 del 2016).

Nel caso di specie, peraltro, l'evocazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non risulta affatto «meramente ancillare» a quella dell'art. 117, terzo comma, Cost. (con possibilità, in tesi, di ritenere sussistente la volontà dell'organo politico di impugnare la disposizione provinciale anche sotto tale profilo, secondo quanto ritenuto da questa Corte in casi di “ancillarità”: ad esempio, sentenza n. 281 del 2020). Essa, infatti, sottende un differente titolo di competenza (statale esclusivo, anziché concorrente), tale da richiedere un inquadramento e una motivazione, nel ricorso, del tutto diversa da quella che l'organo tecnico ha svolto. Deve, pertanto, escludersi la sussistenza di una evidente volontà dell'organo politico, titolare del potere di impugnativa, di porre la questione di legittimità costituzionale concernente la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, avendo quell'organo fatto riferimento solo al titolo di competenza concorrente.

4.3.– Inammissibile, per altre e diverse ragioni, è infine anche la questione promossa ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

4.3.1.– È opportuno premettere alcuni tratti fondamentali del quadro normativo nazionale, concernente l'individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti di energia rinnovabile, dando atto del passaggio – tuttora in atto – dalla disciplina introdotta con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, e successivamente attuata con le linee guida ministeriali adottate nel 2010, a quella recentemente dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021.

L'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nell'introdurre «principi che [...] non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale» (sentenze n. 77 del 2022, n. 286 del 2019, n. 69 del 2018 e n. 99 del

2012; nello stesso senso, sentenza n. 177 del 2021), con l'obiettivo di razionalizzare e di semplificare le procedure autorizzative per la costruzione e per l'esercizio degli impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili, ha previsto lo svolgimento di un unico procedimento amministrativo, nel quale, attraverso apposita conferenza dei servizi, confluiscono le istanze di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, in vista del conseguimento di un'«autorizzazione unica» (comma 3). Per lo svolgimento di tale procedimento, l'art. 12 ha previsto l'approvazione di apposite linee guida ministeriali «volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti [...] nel paesaggio» (comma 10, secondo periodo). Si è quindi stabilito che, «[i]n attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti» (comma 10, terzo periodo).

La giurisprudenza di questa Corte ha annoverato le linee guida ministeriali, poi approvate con d.m. 10 settembre 2010, tra i principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., vincolanti nei confronti delle regioni in quanto «“costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria” (sentenza n. 86 del 2019)», precisando che esse, nell'indicare puntuali modalità attuative della legge statale, «hanno “natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)” (sentenza n. 106 del 2020)» (sentenza n. 177 del 2021 e, in senso analogo, sentenze n. 11 del 2022 e n. 46 del 2021; da ultimo, anche sentenza n. 77 del 2022). Sulla base di quanto previsto dalle linee guida – come affermato da questa Corte – le regioni sono chiamate a svolgere un'apposita istruttoria per individuare le «aree non idonee», da intendersi quali obiettivi di protezione ambientale e paesaggistica non compatibili con l'insediamento di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti energetici.

In definitiva, nell'impianto delineato nel 2003 dal legislatore nazionale, come attuato dalle linee guida del 2010, le regioni sono chiamate a individuare le aree «non idonee» all'esito di un apposito procedimento amministrativo, operando un bilanciamento in concreto degli interessi strettamente aderente alla specificità dei luoghi, senza poter imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale (sentenza n. 177 del 2021).

4.3.2.– Rispetto a questo sistema, l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 ha introdotto rilevanti novità. Anzitutto, in base al comma 1, le regioni sono ora chiamate a individuare le aree «idonee» all'installazione degli impianti; ciò, pur sempre sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1. Inoltre, tale individuazione dovrà avvenire non in sede amministrativa, bensì «con legge», come precisa il comma 4 (primo periodo), attivandosi, in difetto, a norma del secondo periodo del comma 4, i poteri sostitutivi dello Stato di cui all'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).

Questa Corte, di recente, ha avuto modo di osservare che, in raccordo con la disciplina dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, «l'art. 18, comma 3, del medesimo decreto legislativo stabilisce che, solo “[a] seguito dell'entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l'individuazione di superfici e aree idonee ai sensi dell'art. 20, con decreto del Ministero della transizione ecologica, di concerto con il Ministero della cultura, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono aggiornate le linee guida per l'autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili di cui all'articolo 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387”. Il citato iter non è stato al momento completato e le linee guida emanate con il d.m. 10 settembre 2010 non sono state ancora aggiornate» (sentenza n. 27 del 2023).

Il nuovo sistema, imperniato su decreti interministeriali non ancora adottati, è completato da una disciplina transitoria, dettata dal comma 8 dell'art. 20, a sua volta applicabile solo «[n]elle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1». In base a tale disciplina transitoria, sono considerate idonee le aree elencate dalle lettere a) e seguenti del comma 8.

4.3.3.– Per quanto più specificamente concerne la posizione delle due Province autonome, l'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021 introduce una previsione che non si rinveniva nell'impianto del d.lgs. n. 387 del 2003, secondo cui «[l]e Province autonome provvedono al processo programmatico di individuazione delle aree idonee ai sensi dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione».

Tale previsione deve essere coordinata con quella di cui all'art. 49 del medesimo d.lgs. n. 199 del 2021 che, con riferimento questa volta non allo specifico aspetto dell'individuazione delle aree idonee, ma all'intera disciplina dettata da tale decreto legislativo, e quindi a tutti gli aspetti afferenti alla promozione dell'uso delle energie rinnovabili, stabilisce quanto segue: «Sono fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, che provvedono alle finalità del presente decreto ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione».

La clausola dell'art. 49 corrisponde, anche letteralmente, a quella che si rinveniva nell'art. 19 del d.lgs. n. 387 del 2003, avente portata generale ma comunque riferibile, secondo la giurisprudenza di questa Corte, anche allo specifico aspetto dell'individuazione delle aree. Proprio in base a tale clausola si è ritenuto che fosse da considerarsi salva la competenza legislativa primaria delle due Province autonome sul paesaggio (come riconosciuta dall'art. 8, numero 6, dello statuto di autonomia), la quale «deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia» e che deve, pertanto, soggiacere agli obiettivi nazionali sul consumo e sulla ripartizione, tra regioni e province autonome, della quota minima di incremento dell'energia rinnovabile (sentenza n. 275 del 2011). In questa prospettiva, la Corte non ha mancato di precisare che le Province autonome di Trento e di Bolzano non sono tuttavia svincolate dall'osservanza dei principi fondamentali dettati dal d.lgs. n. 387 del 2003 sulla localizzazione degli impianti, in quanto la loro potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio le esonera unicamente dal rispetto delle disposizioni regolamentari e di dettaglio contenute in alcuni punti specifici delle linee guida ministeriali (sentenza n. 224 del 2012).

Nel complessivo contesto delle norme delineate sia dal d.lgs. n. 387 del 2003, sia dalle linee guida ministeriali, questa Corte ha ricondotto il regime dell'autorizzazione unica, in via prevalente, alla materia concorrente dell'energia, riconoscendo ad esso «carattere di normazione di principio e non di dettaglio», nonché «valenza estesa all'intero territorio nazionale, senza eccezioni, in quanto funzionale alla creazione di un sistema di regole certe, trasparenti ed uniformi di ingresso degli operatori economici nel settore di riferimento». Ha quindi affermato che «le autonomie speciali dotate di competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio possono individuare aree e siti non idonei alla installazione degli impianti al di fuori delle prescrizioni contenute nelle linee guida, ma sempre all'interno dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia dell'energia» (sentenza n. 275 del 2012).

4.3.4.– Rispetto al quadro normativo statale così tratteggiato, il ricorrente non si è adeguatamente confrontato con la portata del d.lgs. n. 199 del 2021 in merito alla disciplina delle aree idonee e non idonee, mancando di verificare in quali termini il nuovo sistema di individuazione delle aree potesse considerarsi già efficace. In proposito, questa Corte ha già osservato che, nella perdurante assenza dei decreti interministeriali previsti dal comma 1 dell'art. 20, quello introdotto nel 2021 deve considerarsi «un quadro normativo oggi ancora non compiutamente definito» (sentenza n. 216 del 2022).

Ma, ancor prima, il ricorrente non ha adeguatamente ricostruito gli effettivi margini di autonomia che, per questo specifico profilo, devono oggi considerarsi assegnati alle due Province autonome, anche in ordine alla corretta tempistica dell'intervento del legislatore provinciale. Ciò, avuto riguardo al fatto che il legislatore statale del 2021, pur riproducendo, all'art. 49 la clausola generale di salvezza che già era contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 387 del 2003, ha aggiunto la nuova e più specifica clausola di cui all'art. 20, comma 4, ultimo periodo, del d.lgs. n. 199 del 2021, concernente proprio il regime dell'individuazione delle aree idonee da parte delle due Province autonome, e tuttavia non considerata dal ricorrente.

Le riscontrate carenze comportano l'inammissibilità della questione. Come già evidenziato da questa Corte, l'impugnazione avverso una disposizione regionale che arrechi pregiudizio alle attribuzioni statali, incidendo su materie rientranti nelle competenze legislative dello Stato, deve «essere adeguatamente motivat[a] e, a supporto delle censure prospettate, deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso vulnus lamentato»; in particolare, «quando il vizio sia prospettato in relazione a norme interposte specificamente richiamate è necessario evidenziare la pertinenza e la coerenza di tale richiamo rispetto al parametro evocato» (sentenza n. 232 del 2019; da ultimo, sentenza n. 71 del 2022).

5.– È poi impugnato l'intero art. 5 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, rubricato «Procedura abilitativa semplificata».

La disposizione stabilisce – facendo salve le ipotesi di comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) e di edilizia libera, di cui, rispettivamente, ai successivi artt. 6 e 7 – che gli interventi di installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, aventi una potenza inferiore a determinate soglie (queste ultime, individuate sia mediante richiamo alla Tabella A del d.lgs. n. 387 del 2003, sia mediante richiamo all'Allegato A alla stessa legge provinciale), sono assoggettati a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), «nell'ambito della procedura abilitativa semplificata disciplinata dal presente articolo» (così il comma 1).

Il comma 2 prevede che la SCIA, accompagnata da una relazione del progettista e dagli elaborati tecnici per la connessione, è presentata al comune «almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori». Qualora, entro trenta giorni dalla presentazione della SCIA, risulti accertata l'assenza di una o più delle condizioni dichiarate nella relazione, il comune «vieta di iniziare i lavori». Quando, invece, il comune non procede in tal modo, «l'attività di costruzione è da ritenersi assentita» (così il comma 3).

A norma del comma 4, poi, se la costruzione e l'esercizio degli impianti è sottoposta ad atti di assenso di competenza del comune o di altre amministrazioni e questi atti non sono allegati alla SCIA, «il comune provvede ad acquisirli d'ufficio o convoca, entro venti giorni dalla presentazione della SCIA, una conferenza di servizi decisoria dandone comunicazione al proponente». In questo caso, il termine di trenta giorni previsto dal comma 2 «è sospeso fino all'acquisizione d'ufficio degli atti di assenso o fino all'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento».

Il comma 5 stabilisce il titolo di assentimento dell'opera e, al riguardo, prevede quanto segue: «La sussistenza del titolo a realizzare l'intervento è provata con la copia della SCIA da cui risulta la data di presentazione della SCIA stessa, l'elenco di quanto presentato a corredo del progetto, l'attestazione del professionista, gli atti di assenso eventualmente necessari».

Con norma di chiusura, il comma 6 dispone che «[p]er quanto non disciplinato da quest'articolo si applica l'articolo 86 della legge provinciale per il governo del territorio 2015» (il quale, a sua volta, detta la disciplina generale della SCIA valida per gli interventi edilizi nel territorio della Provincia autonoma di Trento, stabilendone i requisiti e i soggetti che possono avvalersene).

Le censure del ricorrente attengono alla dedotta non conformità di questa disciplina provinciale con quanto prescrive l'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, che ha introdotto la «procedura abilitativa semplificata» (PAS). Tale non conformità starebbe in ciò, che «[i] due istituti, PAS e SCIA costituiscono titoli abilitativi diversi e sono caratterizzati da un regime giuridico differente». In particolare, precisa il ricorrente, «mentre la SCIA viene presentata contestualmente all'inizio dei lavori, la PAS deve essere presentata trenta giorni prima dell'avvio del cantiere dando così modo all'ente locale di intervenire [...] e dunque prima dell'inizio dei lavori».

Viene quindi censurata – sulla scorta, anche qui, del generale richiamo agli artt. 4 e 8 dello statuto di autonomia, compiuto nella premessa del ricorso – la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo Cost. (quest'ultimo, in relazione all'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011: sono, questi, i parametri specificamente richiamati nella rubrica del motivo in esame).

5.1.– Va preliminarmente evidenziato che, successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 19, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 luglio 2022, n. 7, recante «Riforma delle comunità: modificazioni della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di

governo dell'autonomia del Trentino), e della legge provinciale per il governo del territorio 2015. Modificazioni della legge provinciale sulle fonti rinnovabili 2022», ha introdotto nell'art. 5 della legge prov. Trento n. 4 del 2022 il comma 5-bis, che prevede quanto segue: «[l]a realizzazione dell'intervento deve essere completata entro tre anni decorrenti dal termine di conclusione della procedura di cui al comma 3 o al comma 4».

Questo *ius superveniens*, avente peraltro portata marginale e di completamento della disciplina della SCIA, non può considerarsi incluso nel sindacato di legittimità costituzionale sollecitato dal ricorso in esame, che attiene unicamente all'originario testo dell'art. 5, quale all'epoca in vigore. Le considerazioni che seguono, pertanto, si riferiscono a tale disposizione, quale vigente al momento della proposizione del ricorso.

5.2.– La questione è inammissibile, limitatamente alla pretesa violazione del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Esso, infatti, non è richiamato dalla deliberazione adottata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

5.3.– La censura relativa all'art. 5 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, promossa per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, non è fondata.

5.3.1.– Giova premettere un inquadramento normativo.

L'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, nella formulazione oggi vigente, prevede la PAS per gli impianti che, in ragione della loro bassa potenza, in precedenza erano assentiti con SCIA (anziché con il più complesso titolo dell'autorizzazione unica).

La procedura della PAS si articola, nei suoi tratti salienti, come segue. Il proprietario dell'immobile (ovvero, chi ha la disponibilità degli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse) presenta al comune, «almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori», una «dichiarazione», accompagnata da «una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali», che attesti la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie. Alla dichiarazione sono allegati gli elaborati tecnici per la connessione redatti dal gestore della rete. Nel caso in cui siano richiesti atti di assenso nelle materie cosiddette sensibili (di cui al comma 4 dell'art. 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»), e tali atti non siano allegati alla dichiarazione, devono esserlo gli elaborati tecnici richiesti dalle norme di settore (così l'art. 6, comma 2).

Una volta presentata la segnalazione, pertanto, i lavori non possono iniziare immediatamente (come accade, invece, nel regime ordinario della SCIA, delineato dall'art. 19, comma 2, della legge n. 241 del 1990), ma solo a seguito del decorso del termine di trenta giorni, e solo se l'amministrazione non abbia adottato un espresso provvedimento inibitorio.

Invero il comune, ove entro detto termine riscontri l'assenza di una o più delle condizioni attestate nella relazione del progettista, «notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento». In assenza di tale notifica, decorso il termine di trenta giorni «l'attività di costruzione deve ritenersi assentita» (così l'art. 6, comma 4).

Qualora alla dichiarazione non siano allegati i necessari atti di assenso, spetta al comune renderli tempestivamente (se di sua competenza) ovvero acquisirli d'ufficio (ove di competenza di altre amministrazioni), se del caso convocando apposita conferenza di servizi. In queste evenienze, «[i]l termine di trenta giorni di cui al comma 2 è sospeso fino alla acquisizione degli atti di assenso ovvero fino all'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento» (così l'art. 6, comma 5).

La realizzazione dell'intervento va «completata entro tre anni dal perfezionamento della procedura abilitativa semplificata ai sensi dei commi 4 o 5» (così l'art. 6, comma 6).

La sussistenza del titolo «è provata con la copia della dichiarazione da cui risulta la data di ricevimento della dichiarazione stessa, l'elenco di quanto presentato a corredo del progetto, l'attestazione del professionista abilitato, nonché gli atti di assenso eventualmente necessari» (così l'art. 6, comma 7).

Quello fin qui descritto costituisce un vero e proprio procedimento amministrativo, caratterizzato da un certo grado di semplificazione (rispetto all'ordinario procedimento dell'autorizzazione unica), che parte su iniziativa del privato con la presentazione al comune di una «dichiarazione» e che è volto all'ottenimento di un titolo. La sua denominazione («Procedura abilitativa semplificata», da cui l'acronimo PAS) chiarisce tale natura e rende evidente la distinzione tra l'atto di iniziativa (la «dichiarazione» del privato), il momento procedimentale e l'atto amministrativo finale (il titolo).

In tale contesto, emerge anche dalla giurisprudenza amministrativa la sussumibilità della speciale procedura «semplificata», prevista dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 nel modello procedimentale della SCIA di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990 (arg. ex Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 4 gennaio 2023, n. 130 e 3 febbraio 2022, n. 771; TAR Calabria, sezione prima, sentenza 16 giugno 2021, n. 1243; TAR Campania, sezione staccata di Salerno, sezione prima, sentenza 20 dicembre 2018, n. 1838).

Analogamente, questa Corte – nel considerare la disciplina sulla formazione del titolo edilizio a seguito di dichiarazione di inizio di attività (DIA) o di SCIA come rientrante tra i principi fondamentali della materia concorrente «governo del territorio» – ha precisato che la DIA, così come la SCIA, «si inseriscono in una fattispecie il cui effetto è pur sempre quello di legittimare il privato ad effettuare gli interventi edilizi (sentenze n. 121 del 2014, n. 188 e n. 164 del 2012)»: una fattispecie avente «struttura complessa», che «non si esaurisce, rispettivamente, con la dichiarazione o la segnalazione, ma si sviluppa in fasi ulteriori: una prima, di ordinaria attività di controllo dell'Amministrazione (rispettivamente nei termini di sessanta e trenta giorni); una seconda, in cui può esercitarsi l'autotutela amministrativa» (sentenza n. 49 del 2016). Le modalità di intervento della pubblica amministrazione costituiscono, dunque, «il necessario completamento della disciplina di tali titoli abilitativi, poiché la individuazione della loro consistenza e della loro efficacia non può prescindere dalla capacità di resistenza rispetto alle verifiche effettuate dall'Amministrazione successivamente alla maturazione degli stessi», sicché «[l]a disciplina di questa fase ulteriore [...] è parte integrante di quella del titolo abilitativo e costituisce con essa un tutt'uno inscindibile» (così, ancora, sentenza n. 49 del 2016).

5.3.2.– Alla luce di quanto precede, deve quindi concludersi che la SCIA introdotta dalle norme provinciali impugnate non presenta alcuna sostanziale differenza rispetto alla PAS di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011. Il legislatore provinciale, senza peraltro mancare di utilizzare proprio la denominazione «procedura abilitativa semplificata» (che costituisce la rubrica della norma censurata), ha solo utilizzato la denominazione «SCIA» per riferirsi all'atto che segna l'inizio di un procedimento caratterizzato – nel raffronto con il citato art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 – dalle medesime scansioni e dai medesimi poteri di intervento inibitorio del comune.

Del resto, neanche l'art. 5 della legge prov. Trento n. 4 del 2022 consente l'immediato inizio dei lavori, a seguito della presentazione della «segnalazione», ma impone di attendere che trascorra il termine di trenta giorni, entro il quale l'amministrazione potrà svolgere le proprie verifiche ed eventualmente intervenire con il provvedimento inibitorio. Inoltre, detto art. 5 delinea tale «segnalazione» con le medesime caratteristiche della «dichiarazione» menzionata dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 (il quale, peraltro, sin dalla sua formulazione originaria, ha impiegato tale termine, che richiama l'istituto della DIA, unico all'epoca vigente), prescrivendo che sia corredata dalla relazione del progettista e dagli elaborati tecnici per la connessione. Uguale, poi, è la disciplina sull'eventuale sospensione del termine di trenta giorni, ai fini dell'acquisizione d'ufficio degli atti di assenso necessari (ma non allegati dal privato) e dello svolgimento della conferenza di servizi. Ancora, del tutto sovrapponibile è la disciplina relativa al titolo finale che è costituito dalla copia della «segnalazione», da cui risulti la data della «presentazione» (ovvero, «la data di ricevimento», come si esprime il comma 7 del citato art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011), unitamente all'«elenco di quanto presentato a corredo del progetto, [all]'attestazione del professionista, [a]gli atti di assenso eventualmente necessari» (così l'art. 5, comma 5, della legge prov. Trento n. 4 del 2022, che corrisponde quasi letteralmente al primo).

Da quanto precede emerge che la norma provinciale censurata, nel delineare le fasi in cui è scandita la «procedura abilitativa semplificata» per l'ottenimento della SCIA, è rispettosa dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale con l'invocata disposizione interposta. Non sussistono, pertanto, le difformità lamentate dal ricorrente rispetto alla disciplina statale della PAS, con particolare riguardo a quella relativa al momento in cui è consentito l'inizio dei lavori, che coincide nelle due discipline poste a raffronto.

Ne deriva la non fondatezza della questione.

6.– Viene poi impugnato l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge prov. Trento n. 4 del 2022, che consente la libera installazione di impianti solari fotovoltaici e termici, e delle relative opere funzionali alla connessione alla rete elettrica, sia sulle coperture delle costruzioni esistenti (comma 1), sia a terra nelle pertinenze delle costruzioni medesime (comma 2) e salvo il rispetto di alcune misure di mitigazione (comma 3). Le ragioni dell'impugnazione poggiano sulla prevista esplicita esenzione – non solo da qualsiasi atto di assenso, comunque denominato, ma anche – dall'autorizzazione paesaggistica.

In particolare, ai fini delle installazioni, il comma 1 dell'art. 7 richiede una semplice «previa comunicazione al comune» e precisa che esse «non sono subordinate all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati, inclusa l'autorizzazione paesaggistica». Si aggiunge, all'ultimo periodo del comma 1, la seguente clausola di salvezza: «Restano fermi l'acquisizione delle autorizzazioni previste dalle norme di settore a tutela dei beni ambientali e dei beni culturali e il rispetto delle norme sulla sicurezza, antisismiche, igienico-sanitarie e di tutela del pericolo idrogeologico».

Il comma 2, come precisato, estende tale regime di liberalizzazione anche alle installazioni «a terra», purché si tratti di impianti aventi una capacità di generazione «inferiore alle soglie previste dall'articolo 3, comma 1, per l'applicazione dell'autorizzazione integrata». Con tale riferimento, vengono così richiamati i limiti di potenza indicati dal d.lgs. n. 387 del 2003 (Tabella A), validi, a livello nazionale, per segnare il confine tra l'autorizzazione unica e i regimi abilitativi più blandi.

Il comma 3 (parimenti impugnato) stabilisce poi alcune misure di mitigazione della liberalizzazione, da applicarsi «nei centri storici e negli insediamenti storici sparsi». Si stabilisce dunque che, «[f]ermo restando quanto previsto dai commi 1 e 2», in tali aree gli impianti solari fotovoltaici e termici devono essere installati «in modo da minimizzarne la visibilità, con inclinazione identica o coerente rispetto alla copertura nel caso di tetti a falda in aderenza o integrati, e possono essere installati a terra nelle pertinenze delle costruzioni solo in caso di insufficienza o inidoneità della copertura della costruzione medesima».

Non sono invece sottoposti a impugnazione i successivi commi 4, 5 e 6 dell'art. 7, che recano ulteriori norme di contorno, volte, in particolare, a estendere l'ambito oggettivo di applicabilità dell'art. 7.

Le censure del ricorrente si appuntano, esclusivamente, sull'esonero dall'autorizzazione paesaggistica, invocando il titolo di competenza legislativa statale esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente (lettera s del secondo comma dell'art. 117 Cost.) e nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lettera m). Allo stesso tempo, è lamentato il contrasto con una serie di norme statali (gli artt. 136, 142, 146 e 149 del d.lgs. n. 42 del 2004, come attuati mediante il d.P.R. n. 31 del 2017; gli artt. 6, 6-bis e 7-bis del d.lgs. n. 28 del 2011).

Il punto centrale delle censure statali, riferite alla tutela dei valori paesaggistici, è costituito dal richiamo alle norme nazionali che, nel quadro della semplificazione delle procedure autorizzative per la realizzazione di interventi di efficienza energetica e di piccoli impianti a fonti rinnovabili, hanno di recente riformulato il regime di liberalizzazione per l'installazione di impianti solari fotovoltaici e termici. Si tratta delle previsioni – assunte quale parametro di raffronto, rispetto alle norme provinciali impuginate – di cui all'art. 9, comma 1, del d.l. n. 17 del 2022, come sostituito dalla legge di conversione n. 34 del 2022, che ha riscritto il comma 5 dell'art. 7-bis del d.lgs. n. 28 del 2011.

Con le disposizioni denunciate il legislatore provinciale avrebbe travalicato i limiti imposti dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale, tra le quali andrebbero annoverate quelle che, limitatamente all'installazione degli impianti solari fotovoltaici e termici, individuano le fattispecie per le quali è necessario il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, anche semplificata. Viene, inoltre, dedotta la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., posto che, a giudizio del ricorrente, la disciplina nazionale sulla semplificazione delle procedure, in tema di autorizzazioni paesaggistiche, sarebbe riconducibile a tale ultimo titolo di competenza, avuto riguardo all'«oggettiva necessità di dettare regole uniformi e valide in ogni contesto geografico della Repubblica».

In definitiva, viene denunciata – sulla scorta, anche in questo caso, del preteso superamento della competenza legislativa provinciale di cui agli artt. 4 e 8 dello statuto di autonomia, contestato con lo specifico motivo – la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere s) e m), Cost. (in relazione alle «norme interposte» di cui agli artt. 136, 142, 146 e 149 del d.lgs. n. 42 del 2004, come attuati mediante il d.P.R. n. 31 del 2017, e agli artt. 6, 6-bis e 7-bis del d.lgs. n. 28 del 2011).

6.1.– Preliminarmente, va esaminata l'eccezione di inammissibilità concernente la sola parte del motivo di ricorso con il quale è impugnato il comma 3 dell'art. 7 della legge prov. Trento n. 4 del 2022. L'esonero dall'autorizzazione paesaggistica – che, come osserva la resistente, costituisce il vero nucleo delle doglianze di controparte – sarebbe infatti sancito solo dai commi 1 e 2, mentre il comma 3 si limiterebbe ad introdurre criteri per l'inserimento degli impianti nei centri storici. Rispetto a tale specifica previsione, si afferma, il ricorso non prospetta alcuna censura.

L'eccezione non è fondata.

La doglianza che, nel corpo del terzo motivo di impugnazione, viene rivolta contro la deroga all'autorizzazione paesaggistica è invero chiara nel riferirsi anche al comma 3 dell'art. 7 impugnato, posto che, come argomenta il ricorrente, anche tale specifica disposizione introdurrebbe previsioni non idonee a controbilanciare la deroga sancita dai primi due commi. Del resto, pure lo stesso comma 3, analogamente alle disposizioni che lo precedono, finisce per ribadire la possibilità di prescindere dall'autorizzazione paesaggistica, posto che si apre con la clausola «Fermo restando quanto previsto dai commi 1 e 2», in tal modo, quindi, riproducendo la deroga contestata, che viene fatta valere anche per i centri storici.

6.2.– Fondata è, invece, nei termini di seguito precisati, l'ulteriore eccezione di inammissibilità, sollevata dalla Provincia autonoma nella memoria depositata il 3 gennaio 2023, concernente la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere s) e m), Cost.

Giova, al riguardo, ricordare che, in base alle norme statali richiamate dal ricorrente, l'installazione, con qualunque modalità, anche nelle zone A degli strumenti urbanistici comunali (come individuate ai sensi del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, recante «Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765»), di impianti solari fotovoltaici e termici sugli edifici, ovvero su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici (ivi compresi strutture, manufatti ed edifici già esistenti all'interno dei comprensori sciistici), nonché nelle relative pertinenze, è considerata intervento di manutenzione ordinaria e non è subordinata all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati, ivi compresi quelli previsti dal cod. beni culturali. La stessa disposizione introduce, poi, alcune eccezioni, con riguardo alle installazioni effettuate in aree o immobili vincolati ai sensi dell'art. 136, lettere b) e c), del d.lgs. n. 42 del 2004, ossia, rispettivamente, presso «le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del [cod. beni culturali], che si distinguono per la loro non comune bellezza» e presso «i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici».

Dal canto suo, la disposizione impugnata, nell'includere l'autorizzazione paesaggistica tra gli atti di assenso amministrativo da cui si prescinde per dette installazioni, fa tuttavia esplicitamente salva l'acquisizione delle autorizzazioni previste, tra le altre, «dalle norme di settore a tutela dei beni ambientali» (così l'art. 7, comma 1, ultimo periodo, della legge prov. Trento n. 4 del 2022).

Detti beni sono tutelati, nell'ordinamento provinciale, dall'art. 64, comma 2, lettera d), della legge prov. Trento n. 15 del 2015, che assoggetta ad autorizzazione paesaggistica, per l'appunto, «i beni ambientali di cui all'articolo 65». Quest'ultimo, a sua volta, rubricato «Individuazione di beni ambientali e inclusione negli elenchi», stabilisce, al comma 1, che la Giunta provinciale, sentita la commissione per la pianificazione territoriale e il paesaggio (CPC) competente per territorio, individua e inserisce in uno o più elenchi: «a) i beni immobili, anche non compresi nelle aree di tutela ambientale individuate dal PUP, che rivestono cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità ecologica o formano punti di vista o di belvedere; b) gli alberi monumentali perché appartengono a specie rare o hanno una forma particolare o un peculiare pregio paesaggistico o rappresentano una testimonianza o un simbolo della storia, della tradizione o della cultura locale, e gli alberi monumentali riconosciuti come beni ambientali tra quelli censiti ai sensi dell'articolo 7 della legge 14 gennaio 2013, n. 10 (Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani); c) le opere d'infrastrutturazione del territorio, le aree terrazzate e i manufatti, anche non soggetti alle norme per la tutela delle cose d'interesse storico o artistico, che si distinguono, singolarmente o nel loro insieme, per il loro peculiare interesse architettonico». Il comma 2 dell'art. 65 aggiunge che, tra i beni così inseriti negli elenchi, la Giunta provinciale individua le aree agricole di pregio, «che per la presenza di singolari produzioni tipiche o per lo speciale rilievo paesaggistico si configurano come beni ambientali non suscettibili di riduzione [...]».

La disciplina provinciale così richiamata costituisce espressione della potestà legislativa primaria che lo statuto di autonomia riconosce alle Province autonome di Trento e di Bolzano nella materia «tutela del paesaggio» (art. 8, numero 6). Tale potestà, che deve esercitarsi entro i limiti indicati dall'art. 4 del medesimo statuto (il quale richiama, in particolare, il limite delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»), deve ritenersi estesa alle modalità di classificazione dei beni oggetto di tutela paesaggistica, dovendosi riconoscere a ciascuna delle due Province la possibilità di utilizzare proprie e autonome categorie giuridiche nelle quali far confluire, adattandole, le regole desumibili dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale dettate dallo Stato.

Tanto premesso, sarebbe stato preciso onere del ricorrente illustrare compiutamente la disciplina che sovraintende alla classificazione dei beni oggetto di tutela paesaggistica nella Provincia autonoma di Trento. Il sistema delineato da tale disciplina, come dianzi chiarito, si riferisce alla categoria dei «beni ambientali» e non conosce, invece, quella dei «beni paesaggistici» nelle stesse forme di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio. Tale sistema avrebbe dovuto essere raffrontato con le previsioni statali di tutela, al fine di individuare le ragioni per le quali, ad avviso del ricorrente, la disciplina impugnata non assicurerebbe il medesimo livello di tutela che è previsto per i beni indicati dalle lettere b) e c) dell'art. 136 del d.lgs. n. 42 del 2004.

La genericità della ricostruzione operata, sul punto, nel ricorso determina una carenza della motivazione che non consente lo scrutinio nel merito, con conseguente inammissibilità della censura.

7.– La questione promossa con il quarto e ultimo motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 10 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, rubricato «Modificazioni dell'articolo 114 della legge provinciale per il governo del territorio 2015, relative agli impianti di biogas». La disposizione introduce alcune modifiche all'art. 114 della legge prov. Trento n. 15 del 2015, concernente la realizzazione di impianti per la produzione di biogas nelle aree agricole, sostituendone il comma 2 e aggiungendo la nuova lettera d) nel comma 4.

Le modifiche attengono, in sostanza, al collegamento funzionale che deve intercorrere tra l'impianto de quo, il terreno agricolo sul quale esso viene installato e l'impresa agricola zootecnica che vi insista. Già il testo previgente dell'art. 114 consentiva la realizzazione, da parte dell'imprenditore agricolo, nelle aree destinate all'agricoltura, della tipologia di impianti in esame, a

patto che essi funzionassero «mediante il recupero e il trattamento di residui zootecnici e agricoli» e «purché questi impianti svolgano una funzione accessoria e strumentale rispetto all'attività principale di allevamento zootecnico e siano previsti dal PRG» (così il comma 1 dell'art. 114 della legge prov. Trento n. 15 del 2015, tuttora vigente).

La novella del 2022 aggiunge adesso che «[g]li impianti devono essere alimentati con materiali e sostanze definiti dalla deliberazione prevista dal comma 4 e con l'utilizzo prevalente di effluenti zootecnici prodotti dall'azienda. A tal fine gli effluenti zootecnici rappresentano almeno il 70 per cento del materiale che alimenta l'impianto. La distribuzione nel suolo del digestato avviene nel rispetto delle disposizioni stabilite da quest'articolo e dall'articolo 19-bis del D.P.G.P. 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl. (testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti 1987)» (così il nuovo comma 2, oggetto di odierno scrutinio).

Il comma 4 dell'art. 114 demanda alla Giunta provinciale di definire: «a) i limiti dimensionali degli impianti; b) ulteriori criteri relativi alla localizzazione degli impianti; c) specifiche condizioni per la realizzazione, la gestione – comprese le modalità di distribuzione del digestato – e il controllo degli impianti; d) la tipologia e il territorio di provenienza dei materiali e delle sostanze che alimentano l'impianto» (quest'ultima è l'aggiunta sottoposta a impugnazione da parte dello Stato).

Le censure promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri – sulla scorta, anche qui, del generale riferimento sia agli artt. 4 e 8 dello statuto di autonomia, sia all'art. 117, primo comma, Cost., compiuto nella premessa del ricorso – si appuntano sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sostenendosi che la novella introdurrebbe «per il funzionamento di tali impianti, requisiti che non trovano alcun riscontro nella normativa statale», e la cui previsione «potrebbe» comportare limitazioni per «gli investimenti sul biogas», in «controtendenza con la finalità di promozione delle energie rinnovabili seguita dal Legislatore nazionale». Il ricorrente rinvia, in proposito, alle previsioni degli artt. 5 e 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, degli artt. 8-bis, 24 e 26 del d.lgs. n. 28 del 2011 e degli artt. 11 e 14 del d.lgs. n. 199 del 2021: norme, tutte, delle quali è lamentata la «violazione» ad opera del legislatore provinciale.

7.1.– Preliminarmente, deve rimarcarsi che anche per la questione in esame la delibera a impugnare della Presidenza del Consiglio dei ministri aveva indicato, quale parametro di legittimità costituzionale, solo l'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo della competenza legislativa concorrente in materia di energia. Essa, invece, non aveva affatto indicato il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., afferente alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di ambiente, che invece risulta essere l'unico parametro evocato nel ricorso.

A differenza delle precedenti questioni, tuttavia, in questo caso è possibile ritenere che l'organo tecnico statale, nella redazione del ricorso, sia incorso in un mero errore materiale nell'indicazione prettamente numerica del parametro. Le argomentazioni spese, che coincidono con quelle di cui alla delibera a impugnare, sono invero impostate proprio nel senso di censurare la violazione dei principi fondamentali dettati dallo Stato (attraverso le richiamate norme interposte), nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Pertanto, può considerarsi che sia quest'ultimo il parametro effettivamente evocato nel ricorso, sulla cui scorta deve quindi essere svolta la seguente disamina.

7.2.– Così delineato il thema decidendum, la questione è comunque inammissibile per eccessiva genericità.

La disciplina dettata dall'art. 10 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, nell'integrare le previsioni sugli impianti di biogas di cui all'art. 114 della legge prov. Trento n. 15 del 2015, ha regolato sostanzialmente tre diversi aspetti, collegati alla gestione di tali impianti nelle aree agricole. Anzitutto, essa ha stabilito quale deve essere la percentuale di «prevalenza» degli effluenti zootecnici prodotti dall'azienda agricola che compongono i materiali e le sostanze utilizzati per alimentare l'impianto. In secondo luogo, ha precisato le modalità di distribuzione, nel suolo, del digestato proveniente dal ciclo di funzionamento dell'impianto, rimandando a quelle già precisate dall'art. 19-bis del decreto del Presidente della Giunta provinciale 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl. (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli

inquinamenti), come aggiunto dall'art. 29, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 17 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2018), che disciplina per l'appunto le modalità di «Utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque reflue e del digestato». Infine, detta disciplina ha fissato la tipologia e il territorio di provenienza delle sostanze utilizzate per alimentare l'impianto, rinviando, sul punto, ad apposita delibera della Giunta provinciale.

Nessuno di questi tre aspetti, che formano oggetto della disposizione impugnata, è considerato ex professo dalla normativa statale invocata, quale interposta, dal ricorrente. Tale normativa, invero, non si occupa delle modalità di funzionamento e di alimentazione degli impianti per la produzione di biogas, ma prevede e disciplina altri e diversi istituti e/o aspetti concernenti, in una prospettiva più generale, la produzione di energia da fonti rinnovabili e, talvolta più specificamente, anche gli impianti di biogas.

Nel dettaglio, quelle norme si riferiscono: all'istituzione di una «commissione di esperti» presso il Ministero delle politiche agricole e forestali (oggi: Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste), avente il compito di predisporre una relazione prodromica all'individuazione, da parte dei ministeri a ciò competenti, dei criteri per l'incentivazione della produzione di energia elettrica da biomasse, gas residuati dai processi di depurazione e biogas (così l'art. 5 del d.lgs. n. 387 del 2003); alla possibilità di collocare in zona agricola una serie di impianti alimentati da fonti rinnovabili, ivi inclusi quelli «alimentati dalle biomasse» (così l'art. 2, comma 1, lettera b, del d.lgs. n. 387 del 2003, come richiamato dall'art. 12, comma 7, dello stesso decreto); al regime di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti per la produzione di biometano, senza peraltro nulla prevedere con specifico riguardo alle modalità di funzionamento e alimentazione (art. 8-bis del d.lgs. n. 28 del 2011, come introdotto dall'art. 30, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante «Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea», convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 116, e successivamente oggetto di varie modifiche, in specie, da ultimo, ad opera del d.lgs. n. 199 del 2021); al sistema degli incentivi pubblici per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile con riferimento, in tale contesto, anche alle fonti costituite da «biogas, biomasse e bioliquidi sostenibili» (art. 24 del d.lgs. n. 28 del 2011); allo specifico aspetto della cumulabilità degli incentivi per la produzione di energie rinnovabili (generalmente intese) con altri incentivi pubblici comunque denominati (art. 26 del d.lgs. n. 28 del 2011); al sistema incentivante per il biometano immesso nella rete del gas naturale e, più in generale, per gli impianti che producono energia avvalendosi di biogas e di altri gas (art. 11 del d.lgs. n. 199 del 2021); infine, alle modalità di raccordo tra talune misure previste in seno al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e i meccanismi incentivanti di cui al d.lgs. n. 199 del 2021, anche con riferimento al biogas e al biometano (art. 14 del d.lgs. n. 199 del 2021, rubricato «Criteri specifici di coordinamento fra misure del PNRR e strumenti di incentivazione settoriali»).

Rispetto a tale coacervo di disposizioni aventi portata generale (in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili) e, talvolta, più specifica (in materia di regime incentivante per gli impianti di biogas e loro raccordo con le misure PNRR), il ricorrente non ha precisato quali fossero le norme da considerarsi effettivamente parametri interposti nella disamina della questione promossa, in tesi violate dalla previsione provinciale impugnata. Una certa attinenza, tra tutte le disposizioni citate dal ricorrente, può forse attribuirsi solo all'art. 24, comma 2, lettera h), punto iii), del d.lgs. n. 28 del 2011, che coinvolge anche gli impianti per la produzione di biogas nel quadro della disciplina (generale) dei relativi meccanismi incentivanti, determinando, in tale contesto, un certo favor per la provenienza delle sostanze di alimentazione dell'impianto dall'azienda agricola, in chiave di collegamento funzionale tra l'esercizio dell'impianto e lo sfruttamento delle aree agricole. Nulla, tuttavia, questa disposizione precisa, nel dettaglio, circa i territori di origine e le «percentuali di prevalenza» delle sostanze provenienti dall'azienda, né tantomeno circa le modalità di distribuzione,

nel suolo, del digestato. Anche le più recenti disposizioni del d.lgs. n. 199 del 2021 (artt. 11 e 14), laddove specificamente si riferiscono pure agli impianti che producono biogas, si limitano a dettare norme aventi portata generale, dalle quali è possibile cogliere solo un generico favor del legislatore per queste tipologie di impianti.

In definitiva, le censure del Presidente del Consiglio dei ministri risultano motivate in modo generico attraverso l'evocazione di norme statali che, tutt'al più, sono espressione del medesimo favor per questo tipo di fonte rinnovabile e per la sussistenza di un collegamento funzionale tra l'impianto e l'area agricola sul quale esso sorge.

In tal modo, il ricorrente è venuto meno all'onere di esatta definizione della questione e di puntuale motivazione che questa Corte ha più volte ribadito essere particolarmente rilevante nel ricorso in via principale, e la cui carenza conduce alla sua inammissibilità (ex plurimis, sentenze n. 5 del 2022 e n. 83 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2 e 5, della legge della Provincia autonoma di Trento 2 maggio 2022, n. 4, recante «Misure per la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili previsti dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), e modifiche di disposizioni connesse», promosse, in riferimento agli artt. 4 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e all'art. 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, nella formulazione antecedente all'integrazione disposta con l'art. 19, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 luglio 2022, n. 7, recante «Riforma delle comunità: modificazioni della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), e della legge provinciale per il governo del territorio 2015. Modificazioni della legge provinciale sulle fonti rinnovabili 2022», promosse, in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale e all'art. 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge prov. Trento n. 4 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale e all'art. 117, commi primo e secondo, lettere s) e m), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale e all'art. 117, commi primo e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, nella formulazione antecedente all'integrazione disposta con l'art. 19, comma 2, della legge prov. Trento n. 7 del 2022, promossa, in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale e all'art. 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 3 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 7 febbraio 2023, n. 59

Materia: ambiente

Parametri invocati: articoli 3, 9 e 117 commi secondo lettera s) e terzo Cost., principio di leale collaborazione

Giudizio: in via principale

Ricorrente: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 10 , legge reg. Puglia n. 3 del 2022, “Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 29 (Disciplina dell’enoturismo), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e modifica alla legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 – Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro” e disposizioni varie) e disposizioni in materia di derivazione acque sotterranee”

Esito: non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022, promosse, in riferimento all’art.117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost. nonché al principio di leale collaborazione,

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022, rubricato Modifiche all’articolo 4 della L.R. n. 39/2021.

La disposizione impugnata ha integralmente sostituito il comma 1 dell’art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 con il seguente: «*Nell’ambito dei procedimenti di cui all’articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 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) e della deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2018, n. 2332, per ampliamento delle attività produttive si intende l’aumento, di qualsivoglia percentuale, della dimensione dell’attività già esistente, in termini di superficie coperta o di volume*».

Nel testo in vigore anteriormente alla sua sostituzione, lo stesso comma 1 dell’art. 4 prevedeva che «l’ampliamento delle attività produttive di cui all’articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica del 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell’articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008) e alla deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2018, n. 2332, non è soggetto a limitazioni di superficie coperta e di volume». Tale disposizione, impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con distinto ricorso è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte con la sentenza n. 240 del 2022.

Secondo il ricorrente, il nuovo comma 1 dell'art. 4, come sostituito dalla disposizione impugnata, presenterebbe gli stessi profili di illegittimità costituzionale del precedente, consentendo di ampliare le attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume attraverso il modello procedimentale della conferenza di servizi convocata dal responsabile del SUAP, nei casi in cui lo strumento urbanistico comunale non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individui aree insufficienti, e ciò ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010.

La Corte esamina la censura di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e ritiene che la questione non sia fondata.

Secondo il ricorrente, l'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022 avrebbe sostituito il testo del comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 senza incidere sulla sua originaria portata precettiva, consentendo comunque, ove sia attivato lo speciale procedimento semplificato di variante disciplinato dall'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010, di ampliare gli insediamenti produttivi senza limiti di superficie coperta e di volume, in violazione degli standard fissati dal d.m. n. 1444 del 1968.

Questo era, come esposto nella richiamata sentenza n. 240 del 2022, il significato della norma sostituita, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte sul presupposto che l'indiscriminato aumento di superficie coperta e di volume da essa consentito si ponesse in contrasto con i limiti inderogabili fissati nel citato d.m. n. 1444 del 1968, costituenti principi fondamentali della materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Tuttavia, la disposizione esaminata ha un contenuto chiaramente diverso dalla norma che sostituisce, compatibile con gli invocati principi fondamentali, e non incorre dunque nel vizio già riscontrato in quest'ultima.

Sulla base del suo dato letterale, essa semplicemente stabilisce che deve intendersi come ampliamento dell'attività produttiva, «nell'ambito» dei detti procedimenti semplificati di variante, qualsiasi aumento di superficie e di volume, senza che, in questo medesimo contesto, rilevi la percentuale dello stesso aumento. In altre parole, la norma regionale precisa che l'attivazione dello speciale procedimento, di cui al D.P.R. n. 160 del 2010 e alla deliberazione della Giunta regionale n. 2332 del 2018, non è subordinata al rispetto di limiti dimensionali massimi, quando si tratti di ampliamento dell'attività produttiva già esistente.

Ciò che invece dalla disposizione non è lecito desumere è che essa consenta ampliamenti in violazione degli inderogabili limiti di densità edilizia stabiliti dal d.m. n. 1444 del 1968. Il necessario rispetto di tali limiti deve ritenersi infatti implicito, nel silenzio della norma sul punto, essendo ingiustificata e contraria alle normali regole ermeneutiche ogni pretesa di assegnarle un significato potenzialmente derogatorio.

Di conseguenza, si deve escludere che la precisazione compendiata nelle parole «qualsivoglia percentuale [...] in termini di superficie coperta o di volume» faccia venir meno l'obbligo delle amministrazioni competenti, una volta indetta dal responsabile del SUAP la conferenza di servizi, di valutare il progetto di variazione dello strumento urbanistico e di verificarne la compatibilità con i citati inderogabili limiti massimi di densità edilizia posti a garanzia dell'interesse generale all'ordinato sviluppo del territorio.

Ciò precisato, la funzione della disposizione nel contesto della disciplina regionale di settore è resa più chiara dalla lettura offerta dalla difesa della Regione, che ne collega la portata alle previsioni delle linee guida approvate con la deliberazione della Giunta regionale n. 2332 del 2018, in essa richiamata. Tali linee guida definiscono come «ampliamento» dell'attività produttiva, soggetto alla procedura di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010, «l'aumento della dimensione dell'attività in atto sino al limite massimo del 100% dell'esistente superficie coperta e volume», per poi disporre che «nei casi di ampliamento [...] dell'attività produttiva preesistente, non è necessaria la verifica circa la sussistenza del requisito della insufficienza delle aree».

Il nuovo comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 elimina dunque il limite del 100 per cento, come condizione per potere considerare quale «ampliamento» l'aumento del preesistente insediamento produttivo. A seguito della modifica legislativa, ogni aumento

dimensionale deve essere valutato nell'ambito dello speciale procedimento semplificato di variante urbanistica, senza necessità della previa verifica dell'assenza o dell'insufficienza di aree idonee nello strumento urbanistico in vigore. Ma, come chiarito, la stessa modifica legislativa non autorizza ampliamenti che non siano rispettosi degli standard di cui al d.m. n. 1444 del 1968 invocati dal ricorrente come norme interposte.

Si deve così escludere che la disposizione impugnata si ponga in contrasto con i principi fondamentali della materia «governo del territorio» desumibili dall'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942 e precisati dal citato d.m. n. 1444 del 1968.

Alle medesime conclusioni la Corte giunge per quanto riguarda il lamentato contrasto con il principio fondamentale della stessa materia espresso dall'art. 3, comma 1, lettera e.1), t.u. edilizia, che ascrive agli interventi di nuova costruzione «l'ampliamento degli edifici esistenti all'esterno della sagoma esistente».

La disposizione regionale impugnata non incide in alcun modo sulla definizione come nuove costruzioni degli interventi edilizi da essa disciplinati, né sul conseguente regime dei relativi titoli abilitativi (ambiti, questi, che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, sono riservati allo Stato ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: ex plurimis, sentenze n. 240 del 2022, n. 282 e n. 231 del 2016, n. 259 del 2014 e n. 309 del 2011). Essa, come visto, si limita a prevedere che l'attivazione dello speciale procedimento di variante di cui si tratta non è subordinata al rispetto di limiti dimensionali massimi dell'ampliamento, ciò che non implica alcuna deroga alla previsione generale per cui l'ampliamento costituisce in ogni caso nuova costruzione ai sensi e per gli effetti del citato art. 3, comma 1, lettera e.1).

Per la Corte non sono fondate nemmeno le questioni promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

Secondo il ricorrente la norma regionale in esame introdurrebbe una procedura semplificata di approvazione delle varianti urbanistiche, che le sottrarrebbe al regime previsto dall'art. 97 NTA per l'adeguamento al piano paesaggistico «dei piani urbanistici generali e territoriali comunali e provinciali e loro varianti», e dunque al procedimento che, in osservanza dell'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, assicura la partecipazione degli organi ministeriali.

L'assunto non è corretto sotto due distinti profili. In primo luogo, la procedura semplificata di cui si tratta è stata introdotta dall'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010, sicché, anche ad ammetterlo, l'effetto paventato dal ricorrente non deriverebbe dalla disposizione regionale impugnata, ma direttamente dalla normativa statale. In secondo luogo, la natura semplificata della procedura non comporta affatto la sottrazione delle varianti alla disciplina di cui al citato art. 97 NTA.

In assenza di deroghe espresse in proposito, il silenzio della disposizione regionale sul punto del necessario rispetto delle previsioni del PPTR in tema di co-pianificazione (con particolare riguardo a quelle che, come il citato art. 97, assicurano la partecipazione degli organi ministeriali alle procedure di adeguamento degli strumenti urbanistici e delle loro varianti) può e deve essere interpretato in termini compatibili con le prescrizioni del piano paesaggistico, alla luce della costante giurisprudenza della Corte (ex plurimis, sentenze n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021).

Tale orientamento è stato recentemente confermato, proprio con riferimento al piano paesaggistico della Regione Puglia, dalla sentenza n. 240 del 2022, secondo cui «in forza del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, espresso all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, una norma regionale incidente sull'assetto del territorio non si può ritenere derogatoria delle previsioni di tutela paesaggistica solo perché omette di disporre il necessario rispetto, in assenza di deroghe espresse e specifiche, sempre che una pianificazione paesaggistica esista (come accade nella Regione Puglia) e che sia possibile colmare in via interpretativa il mero silenzio della legge».

Non sono violati, dunque, né l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, né il principio di leale collaborazione, né, infine, il valore del paesaggio di cui all'art. 9 Cost.

La diversa conclusione cui la Corte è pervenuta nel caso della citata sentenza n. 240 del 2022, che, come detto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 4 della legge reg.

Puglia n. 39 del 2021, nei cui confronti era stata mossa un'analoga censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., deriva dal fatto che la disposizione impugnata in quel giudizio comportava che gli interventi in essa disciplinati non fossero sottoposti al procedimento ex art. 97 NTA. In quel caso, infatti, l'espressa previsione che gli ampliamenti fino al 20 per cento «non costituiscono variante urbanistica» – e la conseguente esclusione dal detto procedimento – impediva di assegnare in via interpretativa al silenzio della norma il significato di rinvio al generale vincolo al rispetto della disciplina in tema di co-pianificazione. Ciò che non accade invece nel caso in esame, come visto.

La Corte infine ritiene non fondata la questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost., per lesione del principio di ragionevolezza.

È erroneo, infatti, il presupposto da cui muove il ricorrente, della natura interpretativa dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022. Come risulta dal suo chiaro tenore letterale, la disposizione impugnata, lungi dal presentarsi come norma di interpretazione, sostituisce integralmente il precedente comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021.

Sebbene il ricorrente valorizzi l'espressione «per ampliamento [...] si intende», contenuta nel nuovo testo, è evidente dalla sua lettura che con essa il legislatore regionale non ha attribuito un determinato significato al termine «ampliamento», bensì ha voluto meglio definire i presupposti di applicabilità della disciplina regionale di settore, contenuta fra l'altro nelle più volte citate linee guida regionali.

In assenza di una previsione contraria sul punto, non vi possono dunque essere dubbi sul fatto che la disposizione impugnata produce effetti solo pro futuro. Mancando la prospettata efficacia retroattiva, non sussiste in radice la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

La Corte dichiara quindi non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost. nonché al principio di leale collaborazione.

SENTENZA N. 59
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Puglia 4 marzo 2022, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 29 (Disciplina dell'enoturismo), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e modifica alla legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 – Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro» e disposizioni varie) e disposizioni in materia di derivazione acque sotterranee», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6 maggio 2022, depositato in cancelleria l'11 maggio 2022, iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;
udita nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2023 la Giudice relatrice Daria de Pretis;
uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Anna Bucci per la Regione Puglia;
deliberato nella camera di consiglio del 7 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (r.r. n. 30 del 2022) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022.

La disposizione impugnata ha integralmente sostituito il comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 con il seguente: «Nell'ambito dei procedimenti di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 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) e della deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2018, n. 2332, per ampliamento delle attività produttive si intende l'aumento, di qualsivoglia percentuale, della dimensione dell'attività già esistente, in termini di superficie coperta o di volume».

Nel testo in vigore anteriormente alla sua sostituzione, lo stesso comma 1 dell'art. 4 prevedeva che «[l] ampliamento delle attività produttive di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica del 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione e il riordino della

disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008) e alla deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2018, n. 2332, non è soggetto a limitazioni di superficie coperta e di volume». Nel corso del presente giudizio tale disposizione, impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con distinto ricorso (iscritto al n. 9 reg. ric. 2022), è stata dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 240 del 2022.

1.1.– Secondo il ricorrente, il nuovo comma 1 dell'art. 4, come sostituito dalla disposizione impugnata, presenterebbe gli stessi profili di illegittimità costituzionale del precedente, consentendo di ampliare le attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume attraverso il modello procedimentale della conferenza di servizi convocata dal responsabile del SUAP, nei casi in cui lo strumento urbanistico comunale non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individui aree insufficienti, e ciò ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010.

Sarebbero pertanto violati:

– l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «governo del territorio» espressi, in primo luogo, dall'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, attuato dal d.m. n. 1444 del 1968, che fissa i limiti inderogabili di densità edilizia (art. 7), di altezza degli edifici (art. 8) e di distanza dei fabbricati (art. 9) da osservare per le diverse zone territoriali omogenee, e, in secondo luogo, dall'art. 3, comma 1, lettera e.1), t.u. edilizia, secondo cui si deve considerare come intervento di nuova costruzione anche «l'ampliamento [degli edifici] esistenti all'esterno della sagoma esistente»;

– gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché il principio di leale collaborazione, in relazione a quanto previsto dall'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, in quanto l'introduzione di procedure semplificate per l'approvazione delle varianti urbanistiche comporterebbe la sottrazione degli ampliamenti delle attività produttive alla procedura di adeguamento degli strumenti urbanistici e delle loro varianti alla pianificazione paesaggistica, disciplinata dall'art. 97 delle NTA del PPTR, che prevede la partecipazione dei competenti organi ministeriali;

– gli artt. 3 e 97 Cost., per lesione del principio di ragionevolezza, in quanto l'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022, di natura interpretativa, realizzerebbe retroattivamente la «sanatoria» degli interventi di ampliamento posti in essere nel regime del già impugnato comma 1 dell'art. 4 e in quello anteriore, in difetto di adeguata giustificazione.

2.– La Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di specifica motivazione, poiché non sarebbero indicati né i termini concreti in cui la disposizione impugnata violerebbe i parametri costituzionali indicati, né le norme invocate a parametro interposto, e non sarebbe chiarito inoltre in cosa consista il vulnus al paesaggio, operando in Puglia il PPTR codeciso con lo Stato, cui la legge regionale impugnata non intende derogare.

L'eccezione non è fondata, se non limitatamente alla pretesa lesione dell'art. 97 Cost.

La giurisprudenza di questa Corte è costante «nell'affermare “che, nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: ex plurimis, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi” (ex plurimis, da ultimo, sentenza n. 71 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021)» (sentenza n. 135 del 2022; nello stesso senso, di recente, sentenze n. 240 e n. 119 del 2022).

Nel caso in esame, tuttavia, il ricorrente risulta aver motivato in modo adeguato sui vari profili del lamentato contrasto con gli artt. 3, 9 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione.

Quanto alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nel ricorso si afferma con chiarezza che il vulnus deriverebbe dalla possibilità, introdotta dall'impugnato art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022, di realizzare aumenti di «qualsivoglia percentuale» delle preesistenti attività produttive,

senza limiti di superfici coperte e di volume. Inoltre, il ricorrente individua con precisione i principi fondamentali della materia «governo del territorio» con i quali tale previsione si porrebbe in contrasto, nel d.m. n. 1444 del 1968, che detta al riguardo limiti inderogabili, in attuazione dell'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, e nell'art. 3, comma 1, lettera e.1), t.u. edilizia, alla cui stregua gli ampliamenti degli edifici esistenti all'esterno della sagoma costituiscono nuove costruzioni, a prescindere dall'incremento percentuale dei volumi e delle superfici.

Anche le questioni promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché al principio di leale collaborazione, sono sorrette da una motivazione esaustiva, giacché il ricorrente lamenta che la disposizione impugnata consentirebbe di sottrarre le varianti semplificate in esame alla procedura di adeguamento disciplinata dalle NTA del PPTR, in contrasto con la norma interposta rappresentata dall'art. 145, comma 5, cod. beni culturali. In questo ambito, la circostanza che in Puglia esista un piano paesaggistico, approvato con deliberazione della Giunta regionale 16 febbraio 2015, n. 176, a seguito di codecisione con lo Stato, e che il legislatore regionale non abbia inteso derogarvi non rileva ai fini dell'ammissibilità della questione, riguardando il merito della stessa.

Infine, quanto alla violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., il ricorrente ne individua con pari chiarezza la causa nell'asserita natura interpretativa, con effetti conseguentemente retroattivi, della disposizione impugnata, da cui conseguirebbe una sorta di impropria sanatoria degli interventi di ampliamento realizzati nel regime anteriore.

Non si può pervenire alle medesime conclusioni per quanto riguarda la lamentata violazione dell'art. 97 Cost. Non solo, infatti, non è indicato il principio violato, tra quelli enunciati nella citata disposizione costituzionale, ma, anche ipotizzando un implicito riferimento al buon andamento della pubblica amministrazione, non è in nulla motivato un preteso vulnus costituzionale che non si esaurisca nella già dedotta irragionevolezza.

Di tale questione si deve dunque dichiarare l'inammissibilità.

3.– Nel merito, va esaminata per prima la censura di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. La questione non è fondata.

3.1.– Secondo il ricorrente, l'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022 avrebbe sostituito il testo del comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 senza incidere sulla sua originaria portata precettiva, consentendo comunque, ove sia attivato lo speciale procedimento semplificato di variante disciplinato dall'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010, di ampliare gli insediamenti produttivi senza limiti di superficie coperta e di volume, in violazione degli standard fissati dal d.m. n. 1444 del 1968.

Questo era, come esposto nella richiamata sentenza n. 240 del 2022, il significato della norma sostituita, dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte sul presupposto che l'indiscriminato aumento di superficie coperta e di volume da essa consentito si ponesse in contrasto con i limiti inderogabili fissati nel citato d.m. n. 1444 del 1968, costituenti principi fondamentali della materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Contrariamente a quanto assume il ricorrente, tuttavia, la disposizione oggi in esame ha un contenuto chiaramente diverso dalla norma che sostituisce, compatibile con gli invocati principi fondamentali, e non incorre dunque nel vizio già riscontrato in quest'ultima.

Sulla base del suo dato letterale, essa semplicemente stabilisce che deve intendersi come ampliamento dell'attività produttiva, «[n]ell'ambito» dei detti procedimenti semplificati di variante, qualsiasi aumento di superficie e di volume, senza che, in questo medesimo contesto, rilevi la percentuale dello stesso aumento. In altre parole, la norma regionale precisa che l'attivazione dello speciale procedimento, di cui al d.P.R. n. 160 del 2010 e alla deliberazione della Giunta regionale n. 2332 del 2018, non è subordinata al rispetto di limiti dimensionali massimi, quando si tratti di ampliamento dell'attività produttiva già esistente.

Ciò che invece dalla disposizione non è lecito desumere è che essa consenta ampliamenti in violazione degli inderogabili limiti di densità edilizia stabiliti dal d.m. n. 1444 del 1968. Il necessario rispetto di tali limiti deve ritenersi infatti implicito, nel silenzio della norma sul punto, essendo

ingiustificata e contraria alle normali regole ermeneutiche ogni pretesa di assegnarle un significato potenzialmente derogatorio.

Di conseguenza, si deve escludere che la precisazione compendiata nelle parole «qualsivoglia percentuale [...] in termini di superficie coperta o di volume» faccia venir meno l'obbligo delle amministrazioni competenti, una volta indetta dal responsabile del SUAP la conferenza di servizi, di valutare il progetto di variazione dello strumento urbanistico e di verificarne la compatibilità con i citati inderogabili limiti massimi di densità edilizia posti a garanzia dell'interesse generale all'ordinato sviluppo del territorio.

Ciò precisato, la funzione della disposizione nel contesto della disciplina regionale di settore è resa più chiara dalla lettura offerta dalla difesa della Regione, che ne collega la portata alle previsioni delle linee guida approvate con la citata deliberazione della Giunta regionale n. 2332 del 2018, in essa richiamata. Tali linee guida definiscono come «ampliamento» dell'attività produttiva, soggetto alla procedura di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010, «l'aumento della dimensione dell'attività in atto sino al limite massimo del 100% dell'esistente superficie coperta e volume», per poi disporre che «[n]ei casi di ampliamento [...] dell'attività produttiva preesistente, non è necessaria la verifica circa la sussistenza del requisito della insufficienza delle aree».

Il nuovo comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 elimina dunque il limite del 100 per cento, come condizione per potere considerare quale «ampliamento» l'aumento del preesistente insediamento produttivo. A seguito della modifica legislativa, ogni aumento dimensionale deve essere valutato nell'ambito dello speciale procedimento semplificato di variante urbanistica, senza necessità della previa verifica dell'assenza o dell'insufficienza di aree idonee nello strumento urbanistico in vigore. Ma, come chiarito, la stessa modifica legislativa non autorizza ampliamenti che non siano rispettosi degli standard di cui al d.m. n. 1444 del 1968 invocati dal ricorrente come norme interposte.

Si deve così escludere che la disposizione impugnata si ponga in contrasto con i principi fondamentali della materia «governo del territorio» desumibili dall'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942 e precisati dal citato d.m. n. 1444 del 1968.

3.2.– Alle medesime conclusioni si deve pervenire per quanto riguarda il lamentato contrasto con il principio fondamentale della stessa materia espresso dall'art. 3, comma 1, lettera e.1), t.u. edilizia, che ascrive agli interventi di nuova costruzione «l'ampliamento [degli edifici] esistenti all'esterno della sagoma esistente».

La disposizione regionale impugnata non incide in alcun modo sulla definizione come nuove costruzioni degli interventi edilizi da essa disciplinati, né sul conseguente regime dei relativi titoli abilitativi (ambiti, questi, che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, sono riservati allo Stato ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: ex plurimis, sentenze n. 240 del 2022, n. 282 e n. 231 del 2016, n. 259 del 2014 e n. 309 del 2011). Essa, come visto, si limita a prevedere che l'attivazione dello speciale procedimento di variante di cui si tratta non è subordinata al rispetto di limiti dimensionali massimi dell'ampliamento, ciò che non implica alcuna deroga alla previsione generale per cui l'ampliamento costituisce in ogni caso nuova costruzione ai sensi e per gli effetti del citato art. 3, comma 1, lettera e.1).

3.3.– Nemmeno le questioni promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché al principio di leale collaborazione, sono fondate.

Secondo il ricorrente la norma regionale in esame introdurrebbe una procedura semplificata di approvazione delle varianti urbanistiche, che le sottrarrebbe al regime previsto dall'art. 97 NTA per l'adeguamento al piano paesaggistico «dei piani urbanistici generali e territoriali comunali e provinciali e loro varianti», e dunque al procedimento che, in osservanza dell'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, assicura la partecipazione degli organi ministeriali.

L'assunto non è corretto sotto due distinti profili. In primo luogo, la procedura semplificata di cui si tratta è stata introdotta dall'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010, sicché, anche ad ammetterlo, l'effetto paventato dal ricorrente non deriverebbe dalla disposizione regionale impugnata, ma

direttamente dalla normativa statale. In secondo luogo, la natura semplificata della procedura non comporta affatto la sottrazione delle varianti alla disciplina di cui al citato art. 97 NTA.

In assenza di deroghe espresse in proposito, il silenzio della disposizione regionale sul punto del necessario rispetto delle previsioni del PPTR in tema di co-pianificazione (con particolare riguardo a quelle che, come il citato art. 97, assicurano la partecipazione degli organi ministeriali alle procedure di adeguamento degli strumenti urbanistici e delle loro varianti) può e deve essere interpretato in termini compatibili con le prescrizioni del piano paesaggistico, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021).

Tale orientamento è stato recentemente confermato, proprio con riferimento al piano paesaggistico della Regione Puglia, dalla citata sentenza n. 240 del 2022, secondo cui «in forza del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, espresso all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, una norma regionale incidente sull'assetto del territorio non si può ritenere derogatoria delle previsioni di tutela paesaggistica solo perché omette di disporre il necessario rispetto, in assenza di deroghe espresse e specifiche, sempre che una pianificazione paesaggistica esista (come accade nella Regione Puglia) e che sia possibile colmare in via interpretativa il mero silenzio della legge».

Non sono violati, dunque, né l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, né il principio di leale collaborazione, né, infine, il valore del paesaggio di cui all'art. 9 Cost.

Non è inutile precisare, al riguardo, che la diversa conclusione cui questa Corte è pervenuta nel caso della citata sentenza n. 240 del 2022 – che, come detto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, nei cui confronti era stata mossa un'analoga censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – deriva dal fatto che la disposizione impugnata in quel giudizio comportava che gli interventi in essa disciplinati non fossero sottoposti al procedimento ex art. 97 NTA. In quel caso, infatti, l'espressa previsione che gli ampliamenti fino al 20 per cento «non costituiscono variante urbanistica» – e la conseguente esclusione dal detto procedimento – impediva di assegnare in via interpretativa al silenzio della norma il significato di rinvio al generale vincolo al rispetto della disciplina in tema di co-pianificazione. Ciò che non accade invece nel caso in esame, come visto.

3.4.– Infine, nemmeno è fondata la questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost., per lesione del principio di ragionevolezza.

È erroneo, infatti, il presupposto da cui muove il ricorrente, della natura interpretativa dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022. Come risulta dal suo chiaro tenore letterale, la disposizione impugnata, lungi dal presentarsi come norma di interpretazione, sostituisce integralmente il precedente comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021.

Sebbene il ricorrente valorizzi l'espressione «per ampliamento [...] si intende», contenuta nel nuovo testo, è evidente dalla sua lettura – anche nel contesto della legislazione regionale pugliese in materia – che con essa il legislatore regionale non ha attribuito un determinato significato al termine «ampliamento», bensì ha voluto meglio definire, come visto, i presupposti di applicabilità della disciplina regionale di settore, contenuta fra l'altro nelle più volte citate linee guida regionali.

In assenza di una previsione contraria sul punto, non vi possono dunque essere dubbi sul fatto che la disposizione impugnata produce effetti solo pro futuro. Mancando la prospettata efficacia retroattiva, non sussiste in radice la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Puglia 4 marzo 2022, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 29 (Disciplina dell'enoturismo), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e modifica alla legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in

materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 – Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro” e disposizioni varie) e disposizioni in materia di derivazione acque sotterranee», promossa, in riferimento all’art. 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost. nonché al principio di leale collaborazione, 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 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 4 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 7 marzo 2023, n. 60

Materia: enti locali – mandato dei Sindaci – segretari comunali

Parametri invocati: artt. 3, 51 e 117, comma 2, lettera p) Cost.; art. 3 Statuto della Regione Sardegna

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1 e 3 della legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 9 (*Interventi vari in materia di enti locali della Sardegna. Modifiche alla legge regionale n. 4 del 2012 e alla legge regionale n. 3 del 2009*)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

La pronuncia in epigrafe ha ad oggetto gli artt. 1 e 3 della l.r. Sardegna n. 9/2022 concernenti, rispettivamente, il numero massimo di mandati consecutivi dei Sindaci e l'iscrizione alla sezione regionale dell'albo dei segretari provinciali e comunali.

L'art. 1 della legge prevede - in difformità dall'art. 51 comma 2 del d. lgs. 267/2000 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali- TUEL*) - che nei Comuni fino a 3000 abitanti i mandati consecutivi del Sindaco possono essere quattro e per i Comuni fino a 5000 abitanti i mandati consecutivi possono essere tre.

La norma viene impugnata dal Governo per contrasto con gli artt. 3 e 117, comma 2, lettera p) Cost. in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, «*in quanto crea disparità di trattamento rispetto al restante territorio nazionale, ed eccede le competenze statutarie della Regione Sardegna*», e con l'art. 3, lettera b) dello Statuto speciale sardo che attribuisce la competenza in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni prevedendo che la stessa sia esercitata in «*armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica*». La stessa norma viene inoltre censurata per contrasto col principio costituzionale di parità di accesso alle cariche elettive sancito dall'art. 51 Cost. La Corte conferma un orientamento consolidato secondo il quale la potestà primaria delle Regioni ad autonomia speciale - nel disciplinare la materia elettorale e le cause di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche elettive, sia locali sia regionali - deve comunque garantire il rispetto del principio di eguaglianza sancito, quanto al diritto di elettorato passivo, dall'art. 51, comma 1 Cost. e svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello Statuto.

Il riconoscimento di limiti alla potestà primaria regionale tutela «*il fondamentale diritto di elettorato passivo, trattandosi di un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la Regione o il luogo di appartenenza*».

L'uniformità di disciplina relativamente all'accesso alle cariche elettive locali è strettamente connessa all'identità di interessi che Comuni e Province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali qualunque sia la Regione in cui si trovano (sentenze n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990). La possibilità di deroga a questa uniformità è stata riconosciuta dalla Corte, per le Regioni a statuto speciale, solo in presenza di particolari situazioni ambientali, del tutto peculiari ed eccezionali, riferite alla singola Regione, come nel caso dell'introduzione di norme più restrittive per l'accesso

alle cariche elettive locali da parte della Regione Sicilia (sentenza n. 539/1990; sentenza n. 127/1987). Nel caso in oggetto peraltro la Corte esclude la sussistenza di tali presupposti.

Dopo aver ripercorso in modo puntuale l'evoluzione della disciplina sui limiti ai mandati consecutivi, - richiamando anche gli orientamenti giurisprudenziali di legittimità e ricostruendo la *ratio* dei singoli interventi legislativi succedutisi - la Corte afferma che attraverso l'art. 51, comma 2, TUEL, il legislatore statale ha ritenuto di introdurre una limitazione al diritto di elettorato passivo giustificata dal concorrere di ulteriori interessi, tutti parimenti meritevoli di considerazione.

Fin dalla sua introduzione (con legge 81/1993) il limite ai mandati consecutivi è stato pensato come temperamento "di sistema" rispetto alla contestuale introduzione della elezione diretta dei Sindaci, come punto di equilibrio tra il modello dell'elezione diretta dell'esecutivo e la concentrazione del potere in capo a una sola persona che ne deriva: "*sistema che può produrre «effetti negativi anche sulla par condicio delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 9 giugno 2008, n. 2765)*".

La previsione del numero massimo dei mandati consecutivi garantisce ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: "*l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali*".

Tali ulteriori interessi costituzionali sono destinati ad operare in armonia con il principio presidiato dall'art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata al legislatore statale.

Invero, afferma la Corte, l'art. 51 Cost. - nel declinare il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. con riferimento all'accesso alle cariche elettive - richiede una regolamentazione unitaria su tutto il territorio nazionale e solo il legislatore statale può apprezzare eventuali esigenze che suggeriscano di modificare il punto di equilibrio raggiunto (come fatto di recente, aumentando, il numero dei mandati consecutivi consentiti per i Comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti).

Alla luce di quanto richiamato la disposizione regionale impugnata, discostandosi dalla previsione statale, risulta violare il principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive di cui agli artt. 3 e 51 Cost. ed eccedere i limiti posti dallo statuto alla competenza primaria della Regione autonoma Sardegna.

La seconda disposizione impugnata - art. 3 l. r. Sardegna n. 9/2022- prevede una deroga alle modalità di accesso all'albo dei segretari comunali e provinciali, - nelle more di una riforma regionale del relativo ordinamento e comunque fino al 31/12/2024 - consentendo, su richiesta, l'iscrizione di istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei Comuni e delle Province della Sardegna, purché in possesso dei diplomi di laurea in giurisprudenza o economia e commercio o scienze politiche, e purché ricoprano o abbiano ricoperto, alla data di entrata in vigore della disposizione, l'incarico di vicesegretario.

La disposizione - adottata, secondo la Regione, per ovviare alla carenza di segretari comunali iscritti nella sezione regionale dell'albo - viene dichiarata illegittima per violazione dell'art. 3, lettera b), dello Statuto speciale e degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

Afferma la Corte che la disposizione è riconducibile alla competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, competenza che può estendersi alla disciplina del relativo personale, ma "*deve pur sempre operare «in «armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», sia che si vogliano disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro sia che si intendano dettare norme in tema di status del personale dipendente» (sentenza n. 95/2021)*.

L'art. 3 viola, in primo luogo, il principio del pubblico concorso consentendo l'iscrizione in assenza della dovuta procedura concorsuale, strumento necessario per garantire l'imparzialità, il buon andamento della pubblica amministrazione (sentenze n. 227 e n. 195 del 2021; n.199 e n. 36 del 2020, e n. 225 del 2010) e l'accesso in condizioni di eguaglianza ai pubblici uffici (sentenze n. 250 e n. 227 del 2021, e n. 293 del 2009). Né la disposizione può considerarsi (come sostenuto dalla Regione) con

efficacia temporanea in quanto il limite temporale è riferito alla possibilità di iscriversi all'elenco, ma non esclude che l'iscrizione mantenga la validità dopo tale data. Né può giustificarsi con una situazione "emergenziale" per fronteggiare la quale - ricorda la Corte - lo Stato è già intervenuto prevedendo procedure semplificate per lo svolgimento del concorso nazionale per segretario Comunale.

Inoltre la disposizione viola il principio dell'accesso in condizione di eguaglianza agli uffici pubblici, di cui agli artt. 3 e 51 Cost. *“Ciò, a causa della «irragionevole sottoposizione alla medesima disciplina di “possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa”» (sentenza n. 95 del 2021), dal momento che nella sezione regionale dell'albo per segretari comunali e provinciali sono iscritti, sia i soggetti che hanno superato il corso concorso nazionale, sia – per effetto proprio della disposizione impugnata – gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna che quel concorso non hanno superato”.*

Da qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3, lettera b), dello Statuto speciale e degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

SENTENZA N. 60
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 9 (Interventi vari in materia di enti locali della Sardegna. Modifiche alla legge regionale n. 4 del 2012 e alla legge regionale n. 3 del 2009), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9 giugno 2022, depositato in cancelleria il 14 giugno 2022, iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;
udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2023 il Giudice relatore Nicolò Zanon;
uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Floriana Isola e Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna;
deliberato nella camera di consiglio del 7 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1 e 3 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022, recanti disposizioni concernenti, rispettivamente, il numero massimo di mandati consecutivi dei sindaci e l'iscrizione alla sezione regionale dell'albo dei segretari provinciali e comunali.

2.– La prima delle due disposizioni impuginate modifica la precedente legge reg. Sardegna n. 4 del 2012, inserendovi l'art. 1-bis, che consente ai sindaci dei comuni con popolazione fino a tremila abitanti un numero massimo di quattro mandati consecutivi, e permette lo svolgimento di un massimo di tre mandati consecutivi ai sindaci dei comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti.

Nella Regione autonoma Sardegna, prima dell'introduzione della disposizione impugnata, vigeva l'art. 1, comma 17, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), in forza del quale, «[i]n attesa della disciplina organica regionale dell'ordinamento degli enti locali, in deroga a quanto previsto dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), articolo 51, comma 2, nei comuni sardi aventi popolazione sino a 3.000 abitanti» erano «consentiti al sindaco tre mandati consecutivi».

Questa disposizione è stata abrogata dall'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022.

Secondo il ricorrente, l'impugnato art. 1 di quest'ultima legge violerebbe gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera p), Cost., l'art. 3, lettera b), dello statuto speciale, nonché il principio costituzionale di parità di accesso alle cariche elettive. Infatti, per i sindaci dei comuni considerati, essa fissa un numero massimo di mandati consecutivi diverso da quello previsto dalla legislazione statale. Quest'ultima conterrebbe norme fondamentali di riforma economico-sociale e comunque «principi generali dell'ordinamento costituzionale», costituenti limite inderogabile alla potestà legislativa

primaria della Regione autonoma Sardegna in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni.

Ad avviso dell'Avvocatura generale, questi principi sarebbero posti a presidio, da un lato, della necessaria uniformità di disciplina degli organi di governo degli enti locali sull'intero territorio nazionale, e, dall'altro, della stessa «democraticità dell'ordinamento degli enti locali sotto il profilo del necessario periodico ricambio della classe dirigente».

Più in particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che la disposizione regionale differisca, sia dalla disciplina statale vigente al momento della sua entrata in vigore (12 aprile 2022) – recata dal combinato disposto dell'art. 51 TUEL e dell'art. 1, comma 138, della legge n. 56 del 2014 – in forza della quale i sindaci dei comuni fino a tremila abitanti potevano svolgere tre mandati consecutivi e i sindaci degli altri comuni due; sia dalla disciplina statale recata dall'odierno art. 51 TUEL (in vigore dal 14 maggio 2022), in forza del quale i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti possono svolgere tre mandati consecutivi e i sindaci degli altri comuni due.

3.– Nell'atto di costituzione della Regione resistente si afferma che il ricorrente non avrebbe invocato il parametro dell'art. 51 Cost.

Se così fosse, la disposizione regionale censurata non potrebbe essere scrutinata alla luce del principio costituzionale di parità di accesso alle cariche elettive, ma l'affermazione della resistente non corrisponde al tenore del ricorso. Invero, le censure statali, considerate complessivamente (tra le tante, sentenze n. 242 del 2022, n. 281 del 2020 e n. 272 del 2020), si incentrano proprio sulla necessità, per le autonomie speciali, di rispettare il principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive. Del resto, il ricorso, conformemente alla delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione all'impugnazione, contiene ampie citazioni della giurisprudenza costituzionale in materia, che si riferiscono con evidenza, anche testualmente, all'art. 51 Cost., in collegamento con l'art. 3 Cost.

La disposizione costituzionale in parola, nonché il principio da essa stabilito, sono dunque parte del thema decidendum sottoposto a questa Corte.

4.– La Regione resistente solleva, inoltre, due eccezioni d'inammissibilità.

La prima, basata sulla presunta assertività delle affermazioni contenute nel ricorso e sul difetto di motivazione, attiene alle modalità con le quali l'Avvocatura generale dello Stato avrebbe evocato gli artt. 1 e 114 Cost.

Si tratta, tuttavia, di un'eccezione mal posta: gli artt. 1 e 114 Cost. non sono stati richiamati quali parametri costituzionali a supporto di una censura distinta e autonoma dalle altre, bensì a corredo delle argomentazioni che il ricorso incentra sulla violazione del principio contenuto nell'art. 51 Cost. I due parametri in questione, infatti, secondo il ricorrente, sarebbero a loro volta espressivi del principio di «democraticità dell'ordinamento degli enti locali sotto il profilo del necessario periodico ricambio della classe dirigente». Ed è tale principio, in questa prospettazione, a reggere la censura, poiché esso illuminerebbe la ratio del limite al numero dei mandati consecutivi dei sindaci, che non potrebbe essere diversamente regolato dalle autonomie speciali, a pena di violazione, appunto, dell'art. 51 Cost.

Con la seconda eccezione, la Regione autonoma Sardegna lamenta la genericità e l'apoditticità della censura relativa all'ampliamento della sfera dei comuni ai cui sindaci sono consentiti tre mandati. Il ricorrente si duole della circostanza che la disposizione impugnata consenta i tre mandati consecutivi ai sindaci dei comuni con popolazione «fino a 5000 abitanti», anziché, come previsto dalla legge statale, ai sindaci dei comuni con popolazione «inferiore a 5000 abitanti». La resistente obietta che il ricorso «non tiene conto del contesto fattuale di riferimento», poiché, al momento dell'adozione della legge regionale impugnata non vi sarebbero stati Comuni sardi con popolazione pari a cinquemila abitanti.

Anche questa eccezione non è fondata, perché la censura è chiara nel denunciare il discostarsi della legge regionale da quella statale, ritenuta espressiva di un «principio generale dell'ordinamento costituzionale» in grado di imporsi alle regioni a statuto speciale. Da questo punto di vista, la

eventuale marginalità dello scostamento, che la Regione resistente deduce, potrebbe, al più, rilevare per la valutazione del merito della censura, ma non quale ragione di inammissibilità.

5.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022 è fondata, per violazione dell'art. 3, lettera b), dello statuto speciale e degli artt. 3 e 51 Cost.

6.– La giurisprudenza di questa Corte ha costantemente ricondotto la disciplina che regola – nelle regioni ad autonomia speciale – le elezioni degli enti locali, e le relative ineleggibilità e incompatibilità, alla competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni (quanto alla disciplina elettorale: sentenze n. 168 del 2018, n. 48 del 2003, n. 230 del 2001, n. 84 del 1997, n. 96 del 1968 e n. 105 del 1957; quanto a quella in tema di ineleggibilità e incompatibilità: sentenze n. 283 del 2010, n. 288 del 2007, n. 189 del 1971 e n. 108 del 1969). Alla stessa materia sono state altresì ascritte le disposizioni che pongono un limite ai mandati consecutivi alla carica di assessore (sentenza n. 133 del 1997).

Si tratta, in particolare per quanto riguarda la Regione autonoma Sardegna, di una competenza statutaria da esercitarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (così, l'art. 3 dello statuto speciale).

Intervenendo sui limiti che le regioni ad autonomia speciale incontrano nel disciplinare la materia elettorale e le cause di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche elettive, sia locali sia regionali, questa Corte ha particolarmente insistito sul necessario rispetto del principio di eguaglianza sancito, quanto al diritto di elettorato passivo, dall'art. 51, primo comma, Cost., secondo cui «[t]utti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge».

Si è così affermato che la potestà legislativa primaria delle regioni ad autonomia speciale deve «svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto (da ultimo, sentenza n. 143 del 2010). Di modo che l'esercizio del potere legislativo anche da parte delle Regioni a statuto speciale in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive, incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost.» (sentenza n. 277 del 2011).

Si è altresì precisato che «il riconoscimento di tali limiti non vuol dire disconoscere la potestà legislativa primaria di cui è titolare la Regione, ma significa tutelare il fondamentale diritto di elettorato passivo, trattandosi “di un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la Regione o il luogo di appartenenza” (cfr. ex plurimis sentenza n. 235 del 1988)» (sentenza n. 143 del 2010; in termini, sentenze n. 288 del 2007, n. 539 del 1990 e n. 189 del 1971).

Si è anche sottolineato, con specifico riferimento all'accesso alle cariche elettive locali, che questa uniformità di disciplina è intimamente connessa all'identità di interessi che comuni e province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, qualunque sia la regione in cui gli enti locali si trovino (sentenze n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990).

Su queste basi, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime sia la introduzione di «nuove o diverse cause di ineleggibilità [...], sia la previsione come causa di ineleggibilità di situazioni previste a livello nazionale come cause di incompatibilità o di anomale discipline della incompatibilità [...], sia la mancata previsione di cause di ineleggibilità presenti nella legislazione statale» (sentenza n. 288 del 2007; in termini identici, sentenze n. 539 del 1990 e n. 189 del 1971).

Questa Corte ha anche chiarito che alla specifica esigenza di uniformità, così affermata, le regioni a statuto speciale possono derogare solo in presenza di «particolari situazioni ambientali» (sentenza n. 283 del 2010) o «condizioni peculiari locali» (sentenze n. 143 del 2010 e n. 276 del 1997), o «condizioni locali del tutto peculiari o eccezionali» (sentenza n. 539 del 1990), ossia «in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive» per la regione ad autonomia

speciale, «ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale» (sentenza n. 288 del 2007; in termini identici, sentenza n. 108 del 1969), o, ancora, «solo per particolari categorie di soggetti che siano esclusive della Regione» (sentenza n. 189 del 1971).

A tale stregua, sono state eccezionalmente ritenute costituzionalmente legittime discipline d'accesso alle cariche elettive locali della Regione Siciliana più restrittive di quella nazionale, in ragione delle «peculiari condizioni dell'amministrazione locale siciliana, caratterizzata da fenomeni particolarmente gravi di pressione della criminalità organizzata sulle amministrazioni pubbliche» e del «numero e gravità di episodi di illegalità amministrativa riscontrati in tale ambito» (sentenza n. 288 del 2007); ovvero in ragione delle «rilevate connessioni fra criminalità di tipo mafioso e ambiente politico», nello «specifico ambiente» del mercato del lavoro siciliano (sentenza n. 539 del 1990; in termini analoghi, con riferimento alle cariche elettive regionali, sentenza n. 127 del 1987).

7.– Alla competenza fin qui considerata sono ovviamente riconducibili anche le disposizioni, quale quella impugnata, che pongono un limite ai mandati consecutivi dei sindaci: ma la questione centrale posta dal ricorso odierno è se la normativa statale in materia, invocata dal ricorrente, sia idonea a riempire di contenuto il principio di cui all'art. 51 Cost., fungendo così da limite alla menzionata competenza.

La risposta deve essere positiva.

Non solo non sono convincenti, come si dirà, le motivazioni addotte dalla Regione resistente per sottrarre la disposizione impugnata allo specifico statuto costituzionale cui soggiace la generale disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive locali; ma gli argomenti per ricondurla entro tale regime risultano particolarmente stringenti.

Infatti, come emergerà anche all'esito della ricognizione dell'evoluzione normativa riferita al limite ai mandati consecutivi dei sindaci, alla luce della giurisprudenza comune che ne ha ricostruito le rationes, il limite in questione incide sulle condizioni di accesso alla carica apicale dell'ente locale, con rilevanti ricadute sull'assetto complessivo dell'ente medesimo, e individua un punto di equilibrio tra plurime esigenze di rilievo costituzionale.

Per tali ragioni, anche le disposizioni come quella impugnata devono essere conformi «ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale [...] giacché proprio il principio di cui all'art. 51 Cost. svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità (ex art. 2 Cost.: sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990)» (sentenza n. 277 del 2011).

7.1– Il legislatore statale ha per la prima volta introdotto un limite al numero dei mandati consecutivi dei sindaci (e dei presidenti delle province) con l'art. 2 della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale).

Dopo avere stabilito, al comma 1, che «[i]l sindaco e il consiglio comunale, il presidente della provincia e il consiglio provinciale durano in carica per un periodo di quattro anni», la disposizione prevedeva infatti, al comma 2, che chi «ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche».

Successivamente, l'art. 51 TUEL – innalzando a cinque anni la durata del mandato del sindaco, del Consiglio comunale, del presidente della provincia e del Consiglio provinciale (comma 1) – ha ribadito la regola del divieto del terzo mandato consecutivo (comma 2), ammettendolo, tuttavia, «se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie» (comma 3).

L'art 1, comma 138, della legge n. 56 del 2014 ha poi previsto che «[a]i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti non si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 51 del testo unico; ai sindaci dei medesimi comuni è comunque consentito un numero massimo di tre mandati».

Dopo che, negli anni successivi, diversi disegni di legge volti alla modifica dell'art. 51 TUEL non erano stati portati a compimento, nel 2018 (nel corso della XVIII legislatura) veniva presentata

alla Camera dei deputati una proposta di legge, avente ad oggetto «Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni in materia di status e funzioni degli amministratori locali, di semplificazione dell'attività amministrativa e di finanza locale» (A.C. n. 1356), a cui, in fase di esame, venivano abbinare ulteriori proposte di legge.

Nella versione originaria, questo progetto di legge prevedeva la possibilità di un terzo mandato consecutivo per i sindaci dei comuni con popolazione da cinquemila a quindicimila abitanti, e nessun limite per i sindaci dei comuni al di sotto dei cinquemila.

Nel corso dei lavori parlamentari, tuttavia, una serie di emendamenti modificava alquanto il testo originario del progetto, diminuendone significativamente la portata ampliativa. Così modificato, il testo veniva approvato definitivamente dal Senato della Repubblica il 5 aprile 2022, divenendo legge n. 35 del 2022.

Quest'ultima, per quanto qui rileva, all'art. 3, rubricato «Disposizioni concernenti la limitazione del mandato dei sindaci nei comuni di minori dimensioni», ha modificato il comma 2 dell'art. 51 TUEL (comma 1) e ha abrogato il comma 138 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 (comma 2).

A seguito di tali modifiche, la nuova formulazione dell'art. 51, comma 2, TUEL prevede, a decorrere dal 14 maggio 2022, il limite di tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti e il limite di due per gli altri (ferma restando per quest'ultimi, ai sensi del comma 3, la possibilità di un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie).

Il vigente art. 51, comma 2, TUEL, inoltre, qualifica il pregresso svolgimento dei (due o tre) mandati consecutivi non più come causa di ineleggibilità, ma come causa di "incandidabilità", con la conseguenza che essa è rilevabile prima dello svolgimento delle elezioni ad opera della commissione elettorale.

7.2.- È comunemente riconosciuto che il limite ai mandati consecutivi dei sindaci (e dei presidenti di provincia), introdotto con la legge n. 81 del 1993, è stato pensato quale temperamento "di sistema" rispetto alla contestuale introduzione della loro elezione diretta (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 24 febbraio 2021, n. 5060, nonché sentenze, 4 dicembre 2012, n. 21685, 5 giugno 2007, n. 13181, e 3 agosto 2002, n. 11661). In effetti, la previsione di un tale limite si presenta quale «punto di equilibrio tra il modello dell'elezione diretta dell'esecutivo e la concentrazione del potere in capo a una sola persona che ne deriva»: sistema che può produrre «effetti negativi anche sulla par condicio delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 9 giugno 2008, n. 2765).

Ciò appare vero «soprattutto nei livelli di governo locale, data la prossimità tra l'eletto e la comunità, onde il rischio di una sorta di regime da parte del primo in caso di successione reiterata nelle funzioni di governo nell'ambito di quest'ultima» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 29 marzo 2013, n. 7949; in termini, Consiglio di Stato, sezione prima, parere 1° febbraio 2016, n. 179).

In generale, come afferma la giurisprudenza di legittimità (in relazione al divieto del terzo mandato consecutivo per i comuni con popolazione non inferiore a cinquemila abitanti), il limite in parola ha lo scopo di tutelare «il diritto di voto dei cittadini, che viene in questo modo garantito nella sua libertà, e l'imparzialità dell'amministrazione, impedendo la permanenza per periodi troppo lunghi nell'esercizio del potere di gestione degli enti locali, che possono dar luogo ad anomale espressioni di clientelismo» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 26 marzo 2015, n. 6128; in termini, sezione prima civile, sentenza 6 dicembre 2007, n. 25497); serve a «favorire il ricambio ai vertici dell'amministrazione locale ed evitare la soggettivizzazione dell'uso del potere dell'amministratore locale» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 12 febbraio 2008, n. 3383, e 20 maggio 2006, n. 11895), o, ancora, a «evitare fenomeni di sclerotizzazione della situazione politico amministrativa locale» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 9 ottobre 2007, n. 21100).

8.– Attraverso l'art. 51, comma 2, TUEL, il legislatore statale ha ritenuto di introdurre una limitazione al diritto di elettorato passivo giustificata dal concorrere di ulteriori interessi, tutti parimenti meritevoli di considerazione.

La previsione del numero massimo dei mandati consecutivi – in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da ponderato contraltare – riflette infatti una scelta normativa idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali.

Tali ulteriori interessi costituzionali sono destinati ad operare in armonia con il principio presidiato dall'art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale.

D'altronde, è proprio l'art. 51 Cost. – nel dare compiuta declinazione all'art. 3 Cost., e dunque sancendo il principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive – a reclamare una regolamentazione unitaria su tutto il territorio nazionale. Ed è il legislatore statale a trovarsi nelle migliori condizioni per stabilire i contorni di tale regolamentazione, e per apprezzare, sempre unitariamente, eventuali esigenze che suggeriscano di modificare il punto di equilibrio raggiunto, come del resto ha fatto anche di recente, aumentando, per i comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, il numero dei mandati consecutivi consentiti.

Per quanto possa risultare ovvio, non si deve inoltre trascurare che la scelta compiuta dal legislatore nazionale nel fissare il numero massimo in questione va apprezzata nella sua complessiva declinazione temporale, attualmente articolata su mandati quinquennali: di talché, il limite temporale di permanenza in carica di un sindaco (o di un presidente di provincia) si ricava dal numero dei mandati consecutivi consentiti, moltiplicato per la durata di ciascun mandato. Questo evidenzia come l'alterazione del punto di equilibrio stabilito a livello statale, pur riguardando il numero dei mandati consecutivi (di per sé solo poco espressivo), in realtà modifica ampiamente il periodo della possibile, ininterrotta, durata in carica del sindaco (o presidente di provincia), ingenerando scostamenti quantitativi di notevole rilievo.

9.– Nel consentire un numero massimo di quattro mandati consecutivi ai sindaci dei comuni con popolazione fino a tremila abitanti e un numero massimo di tre mandati consecutivi ai sindaci dei comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti, la disposizione regionale impugnata differisce dunque:

a) dalla disciplina statale vigente al momento della sua entrata in vigore (12 aprile 2022), recata dal combinato disposto dell'art. 51, comma 2, TUEL e dell'art. 1, comma 138, della legge n. 56 del 2014, in forza della quale i sindaci dei comuni fino a tremila abitanti potevano svolgere tre mandati consecutivi e i sindaci degli altri comuni due;

b) dalla disciplina statale recata dall'odierno art. 51, comma 2, TUEL (in vigore dal 14 maggio 2022), in forza della quale i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti possono svolgere tre mandati consecutivi e i sindaci degli altri comuni due.

10.– Discostandosi da quanto stabilito da quest'ultima, la disposizione impugnata viola il principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive di cui agli artt. 3 e 51 Cost., come sopra ricostruito, e, così facendo, eccede i limiti posti dallo statuto alla competenza primaria della Regione autonoma Sardegna.

Non può condividersi la tesi della resistente, secondo cui la diversa regolamentazione da essa prevista si giustificerebbe in ragione delle «peculiari condizioni dei Comuni dell'Isola», quali descritte, originariamente, nella relazione illustrativa della legge regionale impugnata (n. 314/A del 25 febbraio 2022)

Tali peculiari condizioni consisterebbero nella «necessità di consentire all'elettorato di poter confermare alla guida dei rispettivi comuni figure esperte che possano garantire la continuità dell'azione amministrativa, con particolare riferimento ai procedimenti e alle azioni relative alla realizzazione del PNRR», e nella «difficoltà a reperire candidati alla carica di Sindaco», in ragione di

fattori quali lo «spopolamento, la densità demografica tra le più basse d'Italia, il livello di perifericità dei territori rispetto alla rete di centri urbani e rispetto all'accesso ai servizi» (così, la menzionata relazione illustrativa).

Quanto al primo rilievo, la «necessità» di confermare alla guida dei piccoli paesi «figure esperte» è un'esigenza legata non a peculiari condizioni dei comuni sardi, ma, più in generale, al valore della continuità dell'azione politica ed amministrativa, che può essere invocato trasversalmente per tutte le amministrazioni locali di ogni parte del territorio nazionale, e che il legislatore, sia statale che regionale, ha deciso, come si è visto, di contemperare con l'opposta esigenza di favorire forme di ricambio della classe politica.

Nemmeno lo scarso numero o l'assenza di candidature nei comuni poco popolosi e «periferici» potrebbero rilevare, ai fini che qui interessano, quali peculiari condizioni locali.

Simili condizioni, infatti, sono comuni a molte, se non a tutte, le regioni italiane, e dipendono da un insieme complesso di ragioni (storiche, normative, sociologiche, geografiche et cetera), come si evince dagli stessi atti parlamentari che hanno portato, con disposizione di uniforme efficacia sul territorio nazionale, alla ricordata, recente modifica dell'art. 51 TUEL.

Si legge, in questi, che i comuni «con abitanti fino a 5.000 sono quasi 6.000 in Italia – circa il 70 per cento dei comuni – e governano più della metà del territorio nazionale». Inoltre, «come è noto, vi è sempre più difficoltà a trovare figure di candidati in questi comuni, per criticità legate alla responsabilità, all'indennità, alla carenza di personale e, non da ultimo, allo spopolamento [...]». Consentire, in questo caso, il terzo mandato significa affrontare con realismo la situazione che viviamo ogni giorno sui territori» (Atti parlamentari, XVIII legislatura, Camera dei deputati, seduta n. 590 dell'8 novembre 2021).

Ciò conferma quanto già affermato, ovvero che è il legislatore statale – nel porre disposizioni che assumono il ruolo di principi – a dover unitariamente individuare il punto di equilibrio tra tutti i diritti e gli interessi in considerazione, e a poter meglio apprezzare le esigenze che inducano a modificarne i contenuti.

11.– Alla luce delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022 per violazione dell'art. 3, lettera b), dello statuto speciale e degli artt. 3 e 51 Cost., con assorbimento della censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.

12.– La seconda disposizione impugnata (art. 3 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022) prevede che, al fine di sopperire con urgenza alla carenza di segretari comunali iscritti alla sezione regionale dell'albo, nelle more di una riforma regionale dell'ordinamento dei segretari comunali e provinciali, e comunque non oltre il 31 dicembre 2024, in deroga alle ordinarie modalità di accesso all'albo stesso, sono iscritti, su richiesta, alla citata sezione regionale gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna, purché in possesso dei diplomi di laurea in giurisprudenza o economia e commercio o scienze politiche, e purché ricoprano o abbiano ricoperto alla data di entrata in vigore della disposizione l'incarico di vicesegretario.

Secondo il ricorrente, la disposizione violerebbe molteplici parametri costituzionali.

Essa si porrebbe innanzitutto in contrasto con l'art. 97, commi primo e terzo, Cost., perché consentirebbe l'iscrizione all'albo segretariale di soggetti che non hanno sostenuto lo specifico concorso previsto dalla legge statale; inoltre, colliderebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera f), Cost., perché, essendo i segretari funzionari statali ed essendo «pacifico [...] che la disciplina delle modalità di accesso ad una funzione statale fa parte integrante della disciplina organizzativa dei relativi uffici», spetterebbe allo Stato, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento degli uffici statali, la regolamentazione dell'accesso al ruolo; violerebbe poi l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., perché il segretario comunale svolgerebbe un complesso insieme di funzioni al servizio dell'ente locale, con conseguente competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali; violerebbe, altresì, l'art. 3, lettera b), dello statuto speciale, poiché l'unitarietà della figura del segretario comunale su tutto il territorio nazionale sarebbe un principio fondamentale dell'ordinamento, costituente limite alla

competenza primaria della Regione autonoma Sardegna in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni; contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché l'iscrizione all'albo sarebbe un «presupposto» per la stipulazione del contratto di lavoro tra il segretario e l'ente locale e inciderebbe, quindi, sulla loro capacità di agire, con conseguente ascrivibilità della disposizione alla materia dell'ordinamento civile; infine, sarebbe in conflitto con gli artt. 3 e 51, primo comma, Cost., «sotto il profilo dell'uguaglianza e del diritto di accedere ai pubblici uffici in condizioni di parità», poiché determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti degli iscritti alle altre sezioni regionali dell'albo, e comunque dei dipendenti degli enti locali delle altre regioni, ai quali è preclusa analoga possibilità di iscrizione agevolata.

13.– La questione è fondata, per violazione dell'art. 3, lettera b), dello statuto speciale e degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

14.– Nel prevedere – nelle more di una riforma regionale dell'ordinamento dei segretari comunali e provinciali e comunque non oltre il 31 dicembre 2024 – una modalità di accesso alla sezione regionale dell'albo dei segretari comunali e provinciali derogatoria rispetto a quella ordinaria, la disposizione impugnata è riconducibile alla competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, «competenza capace di estendersi, come già riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 132 del 2006), alla disciplina del relativo personale» (sentenza n. 95 del 2021; nello stesso senso, sentenza n. 167 del 2021).

Tale competenza, come ricordato, deve pur sempre operare «in “armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica”, sia che si vogliano disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro sia che si intendano dettare norme in tema di status del personale dipendente» (così, ancora, la citata sentenza n. 95 del 2021).

15.– Così non avviene nel caso di specie.

L'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022 viola, in primo luogo, il principio del pubblico concorso, espressamente invocato dal ricorrente (senza che pertanto rilevi, contrariamente a quanto eccepito dalla resistente, l'erronea indicazione dei commi primo e terzo dell'art. 97 Cost., in luogo del quarto).

La disposizione impugnata, infatti, consente l'iscrizione alla sezione regionale dell'albo dei segretari comunali e provinciali degli istruttori direttivi e dei funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna al solo ricorrere delle condizioni del possesso del titolo di studio della laurea in giurisprudenza o economia e commercio o scienze politiche e, in virtù dello svolgimento, anche pregresso, alla data di entrata in vigore della legge, dell'incarico di vicesegretario.

L'iscrizione è quindi consentita in assenza della dovuta procedura concorsuale, strumento necessario per garantire l'imparzialità, il buon andamento della pubblica amministrazione (sentenze n. 227 e n. 195 del 2021, n. 199 e n. 36 del 2020, e n. 225 del 2010) e l'accesso in condizioni di eguaglianza ai pubblici uffici (sentenze n. 250 e n. 227 del 2021, e n. 293 del 2009).

Non vale ad escludere la violazione del principio in parola il rilievo, svolto dalla Regione resistente, secondo cui la disposizione impugnata introdurrebbe, al fine, pur apprezzabile, di sopperire alla grave carenza di segretari, una «regolamentazione» dalla «portata semplificatoria» e «transitoria», tant'è che essa avrebbe stabilito un limite temporale di applicazione, ossia il 31 dicembre 2024.

In primo luogo, infatti, tale limite temporale è riferito solo alla possibilità, per i soggetti considerati, di iscriversi all'albo, non già alla durata dell'iscrizione: quest'ultima, in difetto di previsione contraria, non può quindi considerarsi temporanea (anche a non voler considerare che, nella citata sentenza n. 95 del 2021, questa Corte ha comunque escluso che «l'eventuale temporaneità» dell'iscrizione possa «restituire razionalità» a un simile meccanismo di reclutamento).

In secondo luogo, la stessa sentenza n. 95 del 2021 ha ricordato che già il legislatore statale si è premurato di far fronte alle carenze di organico che preoccupano il legislatore regionale, prevedendo procedure semplificate di svolgimento del concorso nazionale per segretari, da ultimo confermate dall'art. 6-bis del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante «Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano

nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia», come convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2021, n. 113, e poi dall'art. 12-bis del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25.

16.– L'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022 viola, poi, il principio dell'accesso in condizione di eguaglianza agli uffici pubblici, di cui agli artt. 3 e 51 Cost. Ciò, a causa della «irragionevole sottoposizione alla medesima disciplina di “possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa”» (sentenza n. 95 del 2021), dal momento che nella sezione regionale dell'albo per segretari comunali e provinciali sono iscritti, sia i soggetti che hanno superato il corso concorso nazionale, sia – per effetto proprio della disposizione impugnata – gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna che quel concorso non hanno superato.

17.– Sulla base di questi rilievi, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022 per violazione dell'art. 3, lettera b), dello statuto speciale e degli artt. 3, 51 e 97 Cost., con assorbimento delle restanti censure.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 9 (Interventi vari in materia di enti locali della Sardegna. Modifiche alla legge regionale n. 4 del 2012 e alla legge regionale n. 3 del 2009).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 6 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 7 febbraio 2023, n. 61

Materia: Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico

Parametri invocati: Art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Art. 10 della legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022)

Esito: illegittimità costituzionale parziale

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

La disposizione impugnata consente di estendere agli esercizi finanziari 2022 e 2023 l'applicazione dell'art. 17 della legge Regione Sicilia n. 8 del 2017, che ha attribuito all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia la facoltà di stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato con i lavoratori licenziati dall'ARAS, attingendo da un albo appositamente costituito a tali fini. Per il ricorrente, mentre l'art. 17 a suo tempo poteva considerarsi coerente con i presupposti di temporaneità ed eccezionalità a cui la disciplina statale subordina il ricorso a tale specifica tipologia di contratti, la disposizione impugnata si porrebbe, invece, in contrasto con l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, esorbitando dai limiti e dalle condizioni fissate dalla norma per il ricorso a tale specifica tipologia di contratti. Invero, la previsione da parte della disposizione impugnata di una ulteriore utilizzazione per due anni dei contratti di lavoro a tempo determinato e il mancato ricorso a forme di selezione pubblica si tradurrebbero in una violazione dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, con la conseguente invasione della materia "ordinamento civile", di competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La Corte accoglie il ricorso governativo ricordando che la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, come delineata dal d.lgs. n. 165 del 2001, rientra nella materia "ordinamento civile", riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e che le disposizioni del predetto decreto, in quanto norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, costituiscono limiti anche per l'esercizio delle competenze legislative esclusive della Regione Siciliana. L'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 contiene la regolamentazione del contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e, in genere, delle forme di impiego flessibili nella pubblica amministrazione e stabilisce che, per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario, le pubbliche amministrazioni assumono

esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35, consentendo il ricorso alla flessibilità soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dal medesimo articolo.

Come ricordato, la disposizione impugnata, allo scopo di scongiurare l'interruzione dei servizi di assistenza già prestati dalla ARAS in favore degli allevatori, prevede che le disposizioni di cui all'articolo 17 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8 continuino ad applicarsi per gli esercizi finanziari 2022 e 2023; in tal modo, la norma *de qua* estende l'ambito temporale di applicazione dell'art. 17, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017 che, attraverso l'introduzione del comma 8 bis e la sostituzione del comma 9 nell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 12 del 1989, aveva autorizzato l'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia a stipulare contratti di lavoro a tempo determinato con i lavoratori licenziati dall'ARAS, attingendo da un albo appositamente costituito a questi fini. A distanza di oltre quattro anni dall'entrata in vigore dell'art. 17 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, la Regione, invece di sopperire alle esigenze di organico dell'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia con contratti a tempo indeterminato e seguendo le procedure di reclutamento previste dall'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, ha prorogato per ulteriori due anni, con la disposizione impugnata, la facoltà dell'ente di assumere con contratti di lavoro a tempo determinato i lavoratori licenziati dall'associazione regionale degli allevatori, violando così in modo evidente i limiti e le condizioni stabilite in materia dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

L'estensione agli esercizi finanziari 2022 e 2023 delle disposizioni di cui all'art. 17 della legge siciliana n. 8 del 2017, recanti l'autorizzazione, in deroga ai limiti assunzionali vigenti, alla stipula di contratti a tempo determinato con i lavoratori licenziati dalle associazioni regionali degli allevatori della Sicilia, nonostante sia ormai cessata l'eccezionalità e la temporaneità della situazione, determina l'illegittimità costituzionale della norma impugnata in quanto, dettando una disciplina dell'impiego flessibile difforme da quella prevista dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. 165 del 2001, eccede dai limiti della competenza legislativa regionale. Restano comunque salvi, in virtù di quanto previsto dall'art. 2126 del codice civile, i diritti dei lavoratori interessati che abbiano svolto le attività previste dai contratti in questione.

SENTENZA N. 61
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 marzo 2022, depositato in cancelleria il 30 marzo 2022, iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;
udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;
deliberato nella camera di consiglio del 7 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 29 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Siciliana n. 1 del 2022 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e degli artt. 14 e 17 dello statuto reg. Siciliana.

Il ricorrente rileva che la disposizione impugnata consente di estendere agli esercizi finanziari 2022 e 2023 l'applicazione dell'art. 17 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, che ha attribuito all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia la facoltà di stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato con i lavoratori licenziati dall'ARAS, attingendo da un albo appositamente costituito a tali fini.

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che, mentre il detto art. 17 poteva considerarsi coerente con «i presupposti di temporaneità ed eccezionalità» a cui la disciplina statale subordina il ricorso a tale specifica tipologia di contratti, la disposizione impugnata si porrebbe, invece, in contrasto con l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, esorbitando dai limiti e dalle condizioni fissate dalla norma per il ricorso a tale specifica tipologia di contratti.

La difesa dello Stato evidenzia, inoltre, che alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata non potrebbe neppure ostare l'eventuale richiamo alla competenza legislativa primaria della Regione in tema di «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione» sulla base di quanto previsto dall'art. 14, lettera q), statuto reg. Siciliana, posto che le disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica rappresentano, comunque, un limite anche per la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale.

Pertanto, ad avviso del ricorrente, la previsione da parte della disposizione impugnata di una ulteriore utilizzazione per due anni dei contratti di lavoro a tempo determinato e il mancato ricorso a forme di selezione pubblica si tradurrebbero in una violazione delle prescrizioni dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, con la conseguente invasione della materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2.– La questione è fondata.

2.1.– Questa Corte ha più volte affermato che quanto al riparto delle competenze tra Stato e regioni, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, come delineata dal d.lgs. n. 165 del 2001, rientra nella materia «ordinamento civile», riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 190 e n. 70 del 2022).

Peraltro le disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001, richiamate dall'Avvocatura generale dello Stato a sostegno dell'impugnativa, in quanto norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, costituiscono limiti anche per l'esercizio delle competenze legislative esclusive della Regione Siciliana (ex multis, sentenze n. 168 del 2018 e n. 265 del 2013).

2.2.– L'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, evocato dal ricorrente, nell'attuale formulazione, contiene la regolamentazione del contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e, in genere, delle forme di impiego flessibili nella pubblica amministrazione e stabilisce che «[p]er le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35» (comma 1), consentendo il ricorso alla flessibilità «soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35» (comma 2).

La disposizione impugnata, prevedendo che «[a]ll fine di scongiurare l'interruzione dei servizi in favore degli allevatori, le disposizioni di cui all'articolo 17 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8 e successive modificazioni, continuano ad applicarsi per gli esercizi finanziari 2022 e 2023», estende l'ambito temporale di applicazione dell'art. 17, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017 che, attraverso l'introduzione del comma 8-bis e la sostituzione del comma 9 nell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 12 del 1989, aveva autorizzato l'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia a stipulare contratti di lavoro a tempo determinato con i lavoratori licenziati dall'ARAS, attingendo da un albo appositamente costituito a questi fini.

Ciò allo scopo di far fronte alla situazione determinatasi a seguito del fallimento di ARAS, avvenuto nel febbraio del 2017, consentendo così, senza soluzione di continuità, la prosecuzione dei servizi di assistenza già prestati dalla stessa ARAS agli allevatori.

A distanza di oltre quattro anni dall'entrata in vigore dell'art. 17 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, la Regione, invece di sopperire alle esigenze di organico dell'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia con contratti a tempo indeterminato e seguendo le procedure di reclutamento previste dall'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, ha prorogato per ulteriori due anni, con la disposizione impugnata, la facoltà dell'ente di assumere con contratti di lavoro a tempo determinato i lavoratori licenziati dall'associazione regionale degli allevatori, violando così in modo evidente i limiti e le condizioni stabilite in materia dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

2.3.– Il fallimento dell'ARAS nel febbraio del 2017, e il successivo affidamento all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia delle funzioni già svolte da questa, hanno indotto all'epoca il legislatore siciliano a fare ricorso ai contratti a tempo determinato, ritenendo sussistenti, nel caso di specie, quelle «comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale» che sono richieste dal citato art. 36, comma 2.

La circostanza risulta, però, profondamente mutata nel 2022, alla data di entrata in vigore della disposizione impugnata, non solo per l'avvenuto decorso di oltre quattro anni dalla situazione che aveva legittimato l'utilizzo di tali contratti, ma anche perché le funzioni già svolte dall'ARAS sono state stabilmente attribuite all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia, come risulta anche da quanto rappresentato negli atti depositati in giudizio dalla difesa della Regione Siciliana.

Per queste ragioni la disposizione impugnata presenta evidenti aspetti di incompatibilità con la disciplina statale di cui all'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto l'estensione temporale agli esercizi finanziari 2022 e 2023 della facoltà attribuita originariamente, in via eccezionale e temporanea, all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia, eccede i complessivi limiti di durata massima stabiliti per i contratti a tempo determinato dalla disciplina statale e dalla contrattazione collettiva.

L'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata non pregiudica, in virtù di quanto dispone l'art. 2126 del codice civile, i diritti dei lavoratori interessati che abbiano svolto le attività previste dai contratti in questione.

3.– Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che «i profili concernenti l'assunzione e l'inquadramento del personale pubblico privatizzato, riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, comportano l'applicabilità (...) dell'art. 36, comma 2, del t.u. pubblico impiego, nella parte in cui introduce il limite delle “esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale” che devono sussistere per giustificare la stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato (sentenza n. 217 del 2012)» (sentenza n. 43 del 2020, punto 4.1. del Considerato in diritto), anche nelle Regioni ad autonomia speciale, titolari di competenza legislativa primaria in materia di “stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione”.

Pertanto, la disposizione impugnata, nella parte in cui prevede la proroga per gli esercizi finanziari 2022 e 2023 del comma 8-bis dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 12 del 1989, come introdotto dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, che autorizza la prosecuzione dei rapporti di lavoro a tempo determinato del personale ex ARAS, nonostante sia venuta meno l'eccezionalità e la temporaneità della situazione, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima in quanto, dettando una disciplina dell'impiego flessibile nella pubblica amministrazione difforme da quella dell'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, eccede dalla competenza legislativa regionale statutaria.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022), nella parte in cui stabilisce che continui ad applicarsi per gli esercizi finanziari 2022 e 2023 il comma 8-bis dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 5 giugno 1989, n. 12 (Interventi per favorire il risanamento e il reintegro degli allevamenti zootecnici colpiti dalla tubercolosi, dalla brucellosi e da altre malattie infettive e diffuse e contributi alle associazioni degli allevatori), come introdotto dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 6 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 7 marzo 2023, n. 64

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: art. 81, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Siciliana 13 aprile 2022, n. 8 (Istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669)

Esito:

- illegittimità costituzionale degli articoli 4 e 4-bis, della legge della Regione Siciliana 13 aprile 2022, n. 8 (Istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669), il secondo dei quali *introdotto dall'art. 12, comma 58, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024)*;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 5, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2022.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Siciliana 13 aprile 2022, n. 8 (Istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669), in riferimento all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

Il ricorrente osserva che la legge regionale impugnata prevede una serie di iniziative per la conoscenza e la valorizzazione del patrimonio storico, culturale e ambientale siciliano attinente gli avvenimenti legati all'eruzione dell'Etna del 1669, alcune iniziative già individuate in legge, altre da decidere con un apposito programma, ma non indica, neppure in via presuntiva, la quantificazione dei relativi oneri e delle risorse con le quali farvi fronte.

La legge della Regione Siciliana si pone, secondo il ricorrente, in contrasto con l'obbligo di copertura finanziaria, di cui all'articolo 81, comma terzo, della Costituzione, che riguarda anche le leggi regionali dalle quali derivino nuovi o maggiori oneri a carico dei bilanci pubblici. Indica, inoltre, anche, quali parametri interposti, l'articolo 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), e l'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), ove è stabilito che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantifichino l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione ed indichino l'onere a regime.

La Regione Siciliana interviene a modificare la legge impugnata con la legge 13 del 2022, articolo 12, comma 58, inserendo l'articolo 4-bis con il quale si prevede che alla copertura degli oneri finanziari si faccia fronte *«nei limiti degli stanziamenti del bilancio della Regione, con risorse regionali ed extraregionali»* e, per tale effetto, il Ragioniere generale della Regione è autorizzato ad apportare le opportune variazioni al bilancio.

Secondo la difesa statale, tuttavia, tale previsione, per la sua assoluta genericità, non assicura alcuna copertura finanziaria agli oneri di spesa.

La Consulta ritiene fondata la questione sollevata dal Governo e osserva che l'articolo 4 della legge della Regione Siciliana n. 8 del 2022, nel predisporre l'adozione – entro il 30 giugno di ogni

anno, ed entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge per il primo anno – di un programma «*con cui sono individuati gli indirizzi delle politiche regionali per la promozione della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669*», di durata quinquennale e articolato per annualità, comporta una previsione di spesa a carico del bilancio regionale. Tale previsione comporta oneri e conseguenti spese aggiuntive necessarie alla realizzazione delle attività previste dal menzionato programma. Lo stesso legislatore regionale è successivamente intervenuto con il menzionato articolo 4-bis con il quale ha espressamente previsto che, già a partire dall'anno in corso, «*alla copertura degli oneri finanziari derivanti dalla presente legge si fa fronte nei limiti degli stanziamenti del bilancio della Regione, con risorse regionali ed extraregionali*».

Tale previsione evidenzia la sussistenza di un impegno attuale di spesa; ma, nello stesso tempo, non è idonea, per la genericità della sua formulazione, a garantire con il necessario grado di certezza che ogni spesa cui essa si riferisce trovi adeguata copertura.

Conclude la Corte che, quindi, emerge con chiarezza il contrasto degli articoli 4 e 4-bis della legge della Regione Siciliana n. 8 del 2022, il secondo dei quali introdotto dall'articolo 12, comma 58, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, con il precetto posto dall'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, concernente l'obbligo per ogni legge comportante maggiori oneri di provvedere ai mezzi finanziari per farvi fronte.

Pertanto la Corte dichiara l'illegittimità degli articoli 4 e 4bis della legge della Regione Siciliana n. 8 del 2022.

Per le restanti previsioni della legge regionale impugnata ritiene che, venuto meno il programma di cui agli articoli 4 e 4-bis, per effetto della declaratoria di illegittimità costituzionale, gli interventi di cui agli articoli 1, 2, 3 e 5 non autorizzano, né potrebbero autorizzare, alcuna spesa aggiuntiva. Si tratta, dunque, di disposizioni contenenti l'enunciazione delle finalità dell'intervento normativo e degli strumenti per perseguirle, con le correlate indicazioni organizzative rivolte agli uffici. Tali disposizioni non comportano nuovi oneri a carico della Regione, né istituiscono, per il futuro, spese a carattere obbligatorio (sentenze n. 57 e n. 48 del 2023) e qualunque attuazione di tale normazione di indirizzo dovrà essere supportata da idonea disposizione di legge regionale, recante adeguata quantificazione e relativa copertura (sentenza n. 48 del 2023).

SENTENZA N. 64
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 13 aprile 2022, n. 8 (Istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669), e dell'art. 12, comma 58, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 13 giugno e il 26 luglio 2022, depositati in cancelleria il 14 giugno e il 26 luglio 2022, iscritti, rispettivamente, ai numeri 40 e 48 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 31 e 38, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana;
udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2023 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;
uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maria Concetta Caldara per la Regione Siciliana;
deliberato nella camera di consiglio del 7 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 13 giugno 2022 e depositato il successivo 14 giugno (reg. ric. n. 40 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge reg. Siciliana n. 8 del 2022, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

Il ricorrente osserva che la legge regionale impugnata – pur prevedendo l'adozione di varie ed articolate iniziative, soprattutto in un'ottica di promozione e valorizzazione del territorio, idonee a produrre un aggravio a carico del bilancio regionale – non indica, neppure in via presuntiva, la quantificazione dei relativi oneri e delle risorse con le quali farvi fronte.

2.– Con un secondo ricorso, notificato e depositato il 26 luglio 2022 (reg. ric. n. 48 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, tra gli altri, l'art. 12, comma 58, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, sempre per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

La disposizione in questione ha aggiunto alla già citata legge reg. Siciliana n. 8 del 2022, con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2022, l'art. 4-bis, a mente del quale gli oneri finanziari derivanti dalla predetta legge sono fronteggiati «nei limiti degli stanziamenti del bilancio della Regione, con risorse regionali ed extraregionali» e si autorizza il Ragioniere generale della Regione «ad apportare le opportune variazioni al bilancio della Regione».

Secondo il ricorrente, che in tal senso rinnova considerazioni già svolte con la prima impugnazione, tale previsione, per la sua assoluta genericità, non assicura alcuna copertura finanziaria agli oneri di spesa.

3.– Riservata a separate pronunce la decisione delle altre impugnative promosse con il secondo dei ricorsi indicati, entrambi gli atti di impugnazione hanno ad oggetto disposizioni facenti parte del

medesimo testo normativo e concernenti la stessa materia; con gli stessi è promossa la medesima questione di legittimità costituzionale, sulla base di argomentazioni coincidenti.

Si può, pertanto, disporre la riunione dei giudizi, affinché siano definiti con un'unica pronuncia.

4.– In via preliminare, va disattesa l'eccezione di inammissibilità del primo ricorso, sollevata dalla difesa regionale in ragione del difetto di adeguata motivazione della censura, che sarebbe formulata senza alcuna «argomentazione di merito» e perciò in modo «ambiguo, indeterminato e contraddittorio».

4.1.– Invero, il ricorrente evidenzia con chiarezza i termini del contrasto ravvisato fra l'intero testo della legge impugnata e l'art. 81, terzo comma, Cost., rilevando che tutte le disposizioni, considerate nel loro complesso, prevedono l'adozione di iniziative e lo svolgimento di attività intrinsecamente idonee a produrre un aggravio del bilancio regionale, senza indicazione degli oneri che ne conseguono e delle risorse necessarie a farvi fronte.

La censura, pertanto, è ampiamente intelligibile e sufficientemente motivata, poiché trova corrispondenza in un corpo normativo rispetto ad essa omogeneo (in termini analoghi, sentenze n. 37 del 2021 e n. 236 del 2020).

D'altro canto, questa Corte ha più volte ritenuto ammissibili le questioni promosse in via principale avverso interi atti legislativi, sempre che le leggi impuginate siano «caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure» (sentenze n. 143 e n. 128 del 2020 e n. 194 del 2019).

È questo il caso della legge regionale impugnata, la quale, all'art. 1, si pone l'obiettivo di promuovere la conoscenza e la valorizzazione del patrimonio storico, culturale e ambientale siciliano attinente agli avvenimenti legati all'eruzione dell'Etna del 1669, attraverso la predisposizione di una serie di iniziative, per lo più a carattere culturale, che vengono poi partitamente individuate nelle disposizioni successive.

Decidere se tali disposizioni effettivamente ledano il parametro costituzionale evocato dal ricorrente, ed eventualmente quali di esse, è profilo che attiene al merito delle questioni e che non ne lambisce, invece, l'ammissibilità.

5.– Ciò posto, nel merito, la questione è fondata nei limiti che vengono di seguito precisati. Conviene, in tal senso, richiamare sinteticamente i principi ripetutamente affermati da questa Corte con riferimento alla previsione di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

5.1.– Si è osservato, anzitutto, che la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo «ipotetici», in quanto l'art. 81 Cost. «impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (ex multis, sentenze n. 155 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

La copertura di nuove spese, inoltre, «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenze n. 307 del 2013 e n. 131 del 2012; in senso analogo, sentenza n. 183 del 2016).

A tali indicazioni non sfuggono le norme regionali, poiché «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (così la sentenza n. 307 del 2013; più di recente, sentenze n. 187 del 2022 e n. 244 del 2020).

5.2.– In relazione alle leggi regionali, poi, è stato precisato che il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (ex plurimis, sentenze n. 200 del 2022, n. 226 del 2021, n. 26 del 2013 e, nello stesso senso, n. 124 del 2022).

Nondimeno, si è anche riconosciuto che sussistono plurime disposizioni «puntualmente attuative del precetto costituzionale» (sentenza n. 235 del 2020), fra le quali vanno annoverati l'art. 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009, e l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, evocati dal ricorrente quali parametri interposti.

5.3.– La prima delle menzionate disposizioni, in particolare, stabilisce che le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano «sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche» utilizzando, a tal fine, le metodologie di copertura previste dall'art. 17 della medesima legge n. 196 del 2009.

Quest'ultimo, al comma 3, prevede che gli atti normativi che comportino conseguenze finanziarie siano «corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale» e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi previsti.

Il successivo comma 6-bis precisa, poi, che «[p]er le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria».

5.4.– Infine, si è affermato che il canone costituzionale in questione non opera per le disposizioni prive del carattere di prescrittività e vincolatività in relazione al possibile impiego di risorse, in quanto «non stabilisc[ono] interventi idonei a recare nuovi oneri per il bilancio regionale» (sentenza n. 170 del 2020).

Si tratta di disposizioni munite di effetto precettivo, in quanto contengono la previsione di interventi, che tuttavia vengono demandati all'adozione di successive misure o futuri adempimenti, in termini che lasciano inalterate le prerogative di impiego delle risorse già previste dalla normativa vigente (ancora, sentenza n. 170 del 2020).

5.5.– Così tracciate le coordinate applicative del parametro costituzionale evocato, e passando allo scrutinio della questione, questa Corte osserva che l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2022, nel predisporre l'adozione – entro il 30 giugno di ogni anno, ed entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge per il primo anno – di un programma «con cui sono individuati gli indirizzi delle politiche regionali per la promozione della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669», di durata quinquennale e articolato per annualità, comporta una previsione di spesa a carico del bilancio regionale.

Tale previsione, infatti, comporta oneri e conseguenti spese aggiuntive necessarie alla realizzazione delle attività previste dal menzionato programma.

5.6.– In proposito, non è persuasivo l'argomento della difesa regionale in base al quale l'intera legge – e perciò anche la disposizione in questione – avrebbe natura meramente programmatica; l'aver demandato all'adozione di un successivo programma la concreta definizione delle iniziative da realizzare nell'ambito degli obiettivi stabiliti, infatti, non poteva esimere il legislatore regionale dal prevedere, in ogni caso, la copertura di spesa che necessariamente ne consegue.

Di ciò, del resto, è miglior prova il fatto che lo stesso legislatore regionale sia successivamente intervenuto con il menzionato art. 4-bis, con il quale ha espressamente previsto che, già a partire dall'anno in corso, «alla copertura degli oneri finanziari derivanti dalla presente legge si fa fronte nei limiti degli stanziamenti del bilancio della Regione, con risorse regionali ed extraregionali».

Una tale previsione, infatti, per un verso evidenzia la sussistenza di un impegno attuale di spesa; ma, per altro verso, non è idonea, per la genericità della sua formulazione, a garantire con il necessario grado di certezza che ogni spesa cui essa si riferisce trovi adeguata copertura.

Né, infine, l'individuazione della copertura è desumibile dalla relazione tecnica da allegare alla legge regionale impugnata, che nel caso di specie è mancante; e ciò quantunque, come più sopra osservato, la relativa allegazione sia necessaria, ai fini di escludere la violazione del parametro

costituzionale evocato, anche in presenza di una legge regionale munita di clausola di neutralità finanziaria (sentenze n. 124 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 227 del 2019).

5.7.– Emerge, quindi, con chiarezza il contrasto degli artt. 4 e 4-bis della legge reg. Siciliana n. 8 del 2022, il secondo dei quali introdotto dall'art. 12, comma 58, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, con il precetto posto dall'art. 81, terzo comma, Cost., concernente l'obbligo per ogni legge comportante maggiori oneri di provvedere ai mezzi finanziari per farvi fronte.

6.– A diverse conclusioni si può pervenire con riferimento alle restanti previsioni della legge regionale impugnata.

Venuto meno il programma di cui agli artt. 4 e 4-bis, per effetto della presente declaratoria di illegittimità costituzionale, gli interventi di cui agli artt. 1, 2, 3 e 5 non autorizzano, né potrebbero autorizzare, alcuna spesa aggiuntiva.

6.1.– In particolare, l'istituzione della «giornata della memoria», di cui all'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2022, e l'individuazione dei «luoghi della memoria», contenuta nel successivo art. 3, appaiono espressive delle finalità di valorizzazione del patrimonio territoriale, culturale, storico e identitario sottese all'intero intervento normativo; a tali previsioni, pertanto, non può essere ritenuto coesistente l'utilizzo di risorse regionali, neppure in via ipotetica.

L'art. 2, poi, indica le modalità con le quali le citate finalità saranno perseguite, tracciando gli obiettivi programmatici della ricorrenza istituita – quali la conoscenza dei fatti storici, la promozione del turismo nei luoghi interessati dall'accadimento, l'organizzazione di attività didattiche e percorsi di studio – in termini che non si traducono in una disciplina sostanziale immediatamente applicabile, ma, piuttosto, in una normazione di indirizzo rivolta alla stessa Regione.

L'art. 5, infine, limitandosi a regolare l'entrata in vigore della legge regionale nel suo complesso, non ha alcun profilo di interferenza con le previsioni di spesa.

6.2.– Si tratta, dunque, di disposizioni contenenti l'enunciazione delle finalità dell'intervento normativo e degli strumenti per perseguirle, con le correlate indicazioni organizzative rivolte agli uffici.

Tali disposizioni non sono foriere di nuovi oneri a carico della Regione, né istituiscono, per il futuro, spese a carattere obbligatorio (sentenze n. 57 e n. 48 del 2023).

Resta comunque fermo che qualunque attuazione di tale normazione di indirizzo dovrà essere supportata da idonea disposizione di legge regionale, recante adeguata quantificazione e relativa copertura (sentenza n. 48 del 2023).

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2022;

riuniti i giudizi;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 4-bis, della legge della Regione Siciliana 13 aprile 2022, n. 8 (Istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669), il secondo dei quali introdotto dall'art. 12, comma 58, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 5, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2022.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 22 febbraio 2023, n. 68

Materia: Agriturismo

Parametri invocati: artt. 9, 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 7, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 maggio 2022, n. 15 (Disciplina dell'oleoturismo e dell'ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003).

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 maggio 2022, n. 15 (Disciplina dell'oleoturismo e dell'ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003).

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022, in riferimento agli artt. 9, 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

La Corte, prima di esaminare le censure mosse dalla difesa statale, ricostruisce brevemente il contesto normativo in cui si colloca la disposizione impugnata. L'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022 aggiunge il nuovo numero 3-bis) all'art. 17, comma 1, lettera c), della legge reg. Toscana n. 30 del 2003, consentendo di destinare allo svolgimento dell'attività agrituristica «trasferimenti di volumetrie di cui all'articolo 71, comma 2, e all'articolo 72, comma 1, lettera a), della l.r. 65/2014, all'interno del medesimo territorio comunale o all'interno della proprietà aziendale la cui superficie sia senza soluzione di continuità e ricada parzialmente in territori di comuni confinanti, a condizione che si configurino come uno dei seguenti interventi: a) interventi di addizione volumetrica; b) interventi di trasferimento del volume in prossimità di edifici esistenti e qualora questo non comporti la necessità di realizzare opere di urbanizzazione primaria».

Nel tessuto normativo della legge reg. Toscana n. 30 del 2003 che disciplina le attività agrituristiche, vengono così inserite, in primo luogo, le possibilità offerte dall'art. 71, comma 2, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che consente «i trasferimenti di volumetrie che non eccedono per singolo edificio aziendale il 20 per cento del volume legittimamente esistente», purché gli stessi non comportino il mutamento della destinazione d'uso agricola e siano salvaguardati i caratteri dell'edilizia storico-testimoniale. Inoltre, con il richiamo all'art. 72, comma 1, lettera a), della stessa legge reg. Toscana n. 65 del 2014, viene altresì consentito l'utilizzo per finalità agrituristiche dei «trasferimenti di volumetrie ed addizioni volumetriche riconducibili alle fattispecie di cui all'articolo 71, commi 1-bis e 2 [...]».

In effetti, il previgente art. 17, comma 1, lettera c), della legge reg. Toscana n. 30 del 2003, già consentiva di utilizzare per lo svolgimento dell'attività agrituristica le volumetrie «derivanti da: 1) interventi di sostituzione edilizia di cui all'articolo 71, comma 1, lettera l), della l.r. 65/2014; 2) addizioni volumetriche di cui all'articolo 71, comma 1, lettera g), della l.r. 65/2014; 3) addizione volumetrica di cui all'articolo 71, comma 1-bis, e all'articolo 72, comma 1, lettera a), della l.r. 65/2014».

A queste categorie di interventi, già consentiti, la disposizione impugnata aggiunge ulteriori possibilità edificatorie, permettendo, come si è visto, di utilizzare le volumetrie trasferite ai sensi degli artt. 71, comma 2, e 72, comma 1, lettera a), della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, purché

volte a realizzare addizioni volumetriche, ovvero edifici in prossimità di altri già esistenti, qualora questo non comporti la necessità di opere di urbanizzazione primaria.

In riferimento alla disciplina dell'agriturismo, la giurisprudenza costituzionale è intervenuta per chiarire il corretto riparto delle competenze. È stato riconosciuto che la legge n. 96 del 2006 incide su una serie di ambiti materiali, alcuni di competenza legislativa residuale delle regioni (agricoltura e turismo), altri di competenza legislativa concorrente (governo del territorio, tutela della salute), altri ancora di competenza legislativa esclusiva dello Stato (tutela dell'ambiente e del paesaggio, tutela della concorrenza). Le regioni, pertanto, allorquando la disciplina su cui intervengono incida sulle relative materie (di competenza legislativa statale esclusiva o concorrente), «devono uniformarsi unicamente ai principi, contenuti nella legge n. 96 del 2006, i quali siano espressione della potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato» (sentenze n. 96 del 2012 e n. 339 del 2007).

Come si è visto, la disposizione regionale in esame consente di realizzare interventi edilizi in zone agricole per finalità agrituristiche mediante utilizzo di volumetrie trasferite da altri lotti. Le richiamate previsioni afferiscono pertanto all'ambito materiale «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente.

È fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio.

Viene innanzitutto in rilievo il denunciato contrasto della disposizione regionale impugnata con l'art. 3 della legge n. 96 del 2006, rubricato «Locali per attività agrituristiche». Al comma 1 esso stabilisce che «possono essere utilizzati per attività agrituristiche gli edifici o parte di essi già esistenti nel fondo». La possibilità di destinare immobili a finalità agrituristiche viene così limitata non in funzione di criteri quantitativi o dimensionali, ma attraverso il riferimento a quei soli edifici che siano, anche in parte, «già esistenti nel fondo», escludendo pertanto che ne possano essere costruiti altri ex novo.

La Corte ha già affermato che l'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006 costituisce un principio fondamentale nella materia «governo del territorio», che «pone un limite rigoroso, escludendo che possano essere destinati ad attività agrituristiche edifici costruiti ad hoc, non “già esistenti sul fondo” prima dell'inizio delle attività medesime». Ciò risponde all'esigenza di «prevenire il sorgere ed il moltiplicarsi di attività puramente turistiche, che finiscano con il prevalere su quelle agricole, [...] con l'effetto pratico di uno snaturamento del territorio, usufruendo peraltro delle agevolazioni fiscali previste per le vere e proprie attività ricettive connesse al prevalente esercizio dell'impresa agricola» (sentenza n. 96 del 2012).

La delimitazione posta dall'art. 3, comma 1, in esame garantisce, dunque, un ragionevole equilibrio tra l'attività turistica e ricettiva, da un lato, e l'indispensabile mantenimento della vocazione agricola del territorio e dell'ambiente rurale, dall'altro. Interventi di trasformazione del territorio che – pur rispettando gli strumenti urbanistici – si pongano in contrasto con il principio in esame comportano un'alterazione dell'ambiente agreste, a vantaggio delle esigenze del turismo e dell'attività ricettiva.

L'art. 3 della legge n. 96 del 2006 delimita dunque l'utilizzabilità degli edifici per finalità agrituristiche sotto un duplice profilo: da un lato, esso pone la condizione della necessaria “preesistenza” dell'edificio, o di una sua parte, rispetto all'inizio delle attività edificatorie; dall'altro lato, questa stessa condizione è riferita ad una precisa localizzazione sul territorio, là dove è stabilito che l'edificio utilizzabile per attività agrituristiche debba altresì essere ubicato «nel fondo».

Ebbene, la disposizione regionale impugnata non risulta rispettosa delle condizioni poste dal legislatore statale nella norma evocata a parametro interposto.

Essa permette, infatti, l'utilizzo di volumetrie trasferite «all'interno del medesimo territorio comunale o all'interno della proprietà aziendale la cui superficie sia senza soluzione di continuità e ricada parzialmente in territori di comuni confinanti», permettendo dunque di destinare all'attività agriturbistica volumetrie provenienti da fondi agricoli diversi ed esterni e anche non limitrofi, rispetto a quello in cui è svolta l'attività imprenditoriale. Infatti, nel consentire anche l'utilizzo di volumi

trasferiti «all'interno del medesimo territorio comunale», la disposizione impugnata estende l'ambito territoriale di provenienza dei volumi che possono essere trasferiti: da quello corrispondente al fondo in cui è ubicata l'attività agrituristica – l'unico consentito dalla norma statale evocata quale parametro interposto – a quello dell'intero comune in cui tale fondo è localizzato.

Al riguardo va rilevato che, nella sua originaria formulazione, l'art. 17 della legge reg. Toscana n. 30 del 2003 ha dato puntuale attuazione al principio stabilito dall'art. 3 della legge n. 96 del 2006, prevedendo, alla lettera b) del comma 1, la possibilità di utilizzare per attività agrituristica – oltre ai «locali siti nell'abitazione principale dell'imprenditore agricolo ubicata nel fondo o nei centri abitati», di cui alla lettera a) – anche «gli altri edifici o parti di essi esistenti sul fondo e non più necessari alla conduzione dello stesso».

D'altra parte, il medesimo art. 17, al comma 1, lettera c), numero 1) – attraverso il richiamo all'art. 71, comma 1, lettera l), della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che a sua volta richiama l'art. 134, comma 1, lettera l), della stessa legge – già consentiva di utilizzare volumetrie derivanti da «interventi di sostituzione edilizia».

Ciò che rileva è che l'art. 17, comma 1, lettera c), numero 1), in esame, tramite i richiami sopra riferiti, già prevedeva – ancor prima della modifica introdotta dalla disposizione impugnata – che tali interventi potessero «comportare una diversa collocazione dell'edificio ricostruito rispetto a quello preesistente». Pertanto, la traslazione di volumetrie utilizzabili per finalità agrituristiche risultava già consentita. Deve tuttavia ritenersi che questa possibilità fosse riconosciuta solo all'interno del medesimo fondo agricolo.

Questo risulta dal fatto che il legislatore regionale, con la disposizione impugnata, innovando rispetto al passato, ha voluto espressamente consentire l'utilizzo di volumetrie provenienti da fondi che, pur essendo compresi nel territorio del medesimo comune e pur avendo la medesima destinazione agricola, hanno in origine una diversa ubicazione, esterna al fondo destinato all'attività agrituristica.

Con l'intervento legislativo oggetto di censura è stato quindi consentito l'utilizzo per finalità edificatorie di volumetrie «trasferite» provenienti da una localizzazione diversa da quella in cui si svolge l'attività agrituristica, in contrasto con il principio fondamentale dell'art. 3 della legge n. 96 del 2006, che impone il requisito della preesistenza dell'edificio «nel fondo».

Va inoltre sottolineato che la disciplina regionale impugnata si pone in contrasto con il medesimo principio anche sotto un ulteriore profilo. Essa consente infatti di utilizzare le volumetrie trasferite – oltre che per le addizioni volumetriche – anche per «interventi di trasferimento del volume in prossimità di edifici esistenti» e quindi per la realizzazione di strutture per definizione diverse e autonome rispetto a quelle originarie. In relazione a questa tipologia di interventi, va senz'altro escluso che sia soddisfatto il requisito della «preesistenza» degli edifici. Infatti, anche a prescindere dalla indeterminatezza della nozione di «prossimità», è questa stessa indicazione a dimostrare che si tratta di strutture necessariamente separate e distinte rispetto a quella originaria: in quanto tali, esse non possono qualificarsi come «già esistenti». Aniché rispondere all'esigenza di recupero del patrimonio immobiliare esistente, i relativi interventi edilizi risultano volti ad ampliare l'area destinata all'attività agrituristica, in contrasto con il principio fondamentale posto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006.

Infine, come evidenziato dal ricorrente, la disposizione regionale impugnata non specifica che il trasferimento di volume possa essere effettuato per una sola volta. Sia pure nei limiti di densità stabiliti dai piani urbanistici e territoriali, essa consente di realizzare interventi di ampliamento su edifici la cui volumetria era stata già aumentata.

Infatti, la disposizione impugnata – pur richiamando espressamente l'art. 71, comma 2, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che per i trasferimenti di volumetrie fissa il limite quantitativo del 20 per cento del volume legittimamente esistente – non prevede il limite stabilito dal comma 1-bis del medesimo art. 71, che consente di eseguire gli interventi di addizione volumetrica per una sola volta.

Inoltre, il testo precedente dell'art. 71, comma 2, all'ultimo periodo stabiliva che «i volumi trasferiti non si cumulano tra di loro [...]». La nuova formulazione del comma 2 – introdotta dall'art.

25, comma 3, della legge della Regione Toscana 8 luglio 2016, n. 43 (Norme per il governo del territorio. Misure di semplificazione e adeguamento alla disciplina statale. Nuove previsioni per il territorio agricolo. Modifiche alla l.r. 65/2014, alla l.r. 5/2010 e alla l.r. 35/2011) – ha eliminato il previgente divieto e il cumulo deve ritenersi ora permesso. Ciò conferma la possibilità di realizzare plurimi trasferimenti di volumetrie, cumulabili tra di loro, sia pure nei limiti previsti dagli strumenti urbanistici. In questo modo, vengono consentiti interventi di ampliamento su immobili la cui volumetria era stata già aumentata, eludendo così il limite posto dall’art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006, consistente nell’utilizzabilità dei soli «edifici [...] già esistenti».

In definitiva quindi, gli utilizzi di volumetrie trasferite, consentiti dalla disposizione impugnata, si risolvono nell’estensione delle possibilità edificatorie per finalità agrituristiche e, quindi, in interventi di trasformazione del territorio agricolo che esorbitano dalle finalità di recupero del preesistente patrimonio immobiliare. Attraverso questa estensione, l’intervento regionale in esame è idoneo a determinare lo snaturamento di quanto “preesisteva” nel fondo e finisce per vanificare quella finalità di recupero del patrimonio immobiliare in zone agricole e di equilibrato bilanciamento tra le esigenze del turismo e la tutela della vocazione agreste dei fondi, finalità che è a fondamento del limite previsto dal parametro interposto (sentenza n. 96 del 2012).

Va pertanto dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022, per violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e in particolare dell’art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006.

SENTENZA N. 68
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 maggio 2022, n. 15 (Disciplina dell'oleoturismo e dell'ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 luglio 2022, depositato il 26 luglio 2022 e iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;
udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
uditi l'avvocato dello Stato Generoso Di Leo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;
deliberato nella camera di consiglio del 22 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022, in riferimento agli artt. 9, 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

2.– Il ricorrente denuncia, in primo luogo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio, dettati dall'art. 3 della legge n. 96 del 2006, nonché dagli artt. 1 e 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, attuati dal d.m. n. 1444 del 1968.

Secondo la difesa statale, i trasferimenti di cubatura, che possono essere utilizzati anche a distanza di chilometri dal contesto in cui si trovavano gli originari manufatti, consentirebbero di realizzare nuove costruzioni, tali da determinare l'aggravio del carico urbanistico e la proliferazione di volumetrie in zone agricole.

2.1.– La difesa statale denuncia, inoltre, la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché la disposizione impugnata inciderebbe sulla pianificazione paesaggistica, determinando un abbassamento del livello di tutela del paesaggio, e invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato, attuata dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, ponendosi in contrasto con la finalità indicata dal PIT, che stabilisce quale obiettivo il contenimento di ulteriori consumi di suolo rurale.

Infine, il ricorrente lamenta la violazione del principio di leale collaborazione fra Stato e regioni, in considerazione della violazione dell'impegno, assunto dalla Regione con il PIT, di consentire l'edificazione di nuovi volumi in zona agricola in casi eccezionali e residuali.

3.– Prima di esaminare le censure mosse dalla difesa statale, occorre ricostruire brevemente il contesto normativo in cui si colloca la disposizione impugnata.

3.1.– L'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022 aggiunge il nuovo numero 3-bis) all'art. 17, comma 1, lettera c), della legge reg. Toscana n. 30 del 2003, consentendo di destinare allo svolgimento dell'attività agrituristica «trasferimenti di volumetrie di cui all'articolo 71, comma 2, e all'articolo 72, comma 1, lettera a), della l.r. 65/2014, all'interno del medesimo territorio comunale o all'interno della proprietà aziendale la cui superficie sia senza soluzione di continuità e ricada parzialmente in territori di comuni confinanti, a condizione che si configurino come uno dei seguenti interventi: a) interventi di addizione volumetrica; b) interventi di trasferimento del volume in prossimità di edifici esistenti e qualora questo non comporti la necessità di realizzare opere di urbanizzazione primaria».

Nel tessuto normativo della legge reg. Toscana n. 30 del 2003 che disciplina le attività agrituristiche, vengono così inserite, in primo luogo, le possibilità offerte dall'art. 71, comma 2, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che consente «i trasferimenti di volumetrie che non eccedono per singolo edificio aziendale il 20 per cento del volume legittimamente esistente», purché gli stessi non comportino il mutamento della destinazione d'uso agricola e siano salvaguardati i caratteri dell'edilizia storico-testimoniale. Inoltre, con il richiamo all'art. 72, comma 1, lettera a), della stessa legge reg. Toscana n. 65 del 2014, viene altresì consentito l'utilizzo per finalità agrituristiche dei «trasferimenti di volumetrie ed addizioni volumetriche riconducibili alle fattispecie di cui all'articolo 71, commi 1-bis e 2 [...]».

3.2.– In effetti, il previgente art. 17, comma 1, lettera c), della legge reg. Toscana n. 30 del 2003, già consentiva di utilizzare per lo svolgimento dell'attività agrituristica le volumetrie «derivanti da: 1) interventi di sostituzione edilizia di cui all'articolo 71, comma 1, lettera l), della l.r. 65/2014; 2) addizioni volumetriche di cui all'articolo 71, comma 1, lettera g), della l.r. 65/2014; 3) addizione volumetrica di cui all'articolo 71, comma 1-bis, e all'articolo 72, comma 1, lettera a), della l.r. 65/2014».

A queste categorie di interventi, già consentiti, la disposizione impugnata aggiunge ulteriori possibilità edificatorie, permettendo, come si è visto, di utilizzare le volumetrie trasferite ai sensi degli artt. 71, comma 2, e 72, comma 1, lettera a), della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, purché volte a realizzare addizioni volumetriche, ovvero edifici in prossimità di altri già esistenti, qualora questo non comporti la necessità di opere di urbanizzazione primaria.

3.3.– In riferimento alla disciplina dell'agriturismo, la giurisprudenza costituzionale è intervenuta per chiarire il corretto riparto delle competenze. È stato riconosciuto che la legge n. 96 del 2006 incide su una serie di ambiti materiali, alcuni di competenza legislativa residuale delle regioni (agricoltura e turismo), altri di competenza legislativa concorrente (governo del territorio, tutela della salute), altri ancora di competenza legislativa esclusiva dello Stato (tutela dell'ambiente e del paesaggio, tutela della concorrenza). Le regioni, pertanto, allorché la disciplina su cui intervengono incida sulle relative materie (di competenza legislativa statale esclusiva o concorrente), «devono uniformarsi unicamente ai principi, contenuti nella legge n. 96 del 2006, i quali siano espressione della potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato» (sentenze n. 96 del 2012 e n. 339 del 2007).

Come si è visto, la disposizione regionale in esame consente di realizzare interventi edilizi in zone agricole per finalità agrituristiche mediante utilizzo di volumetrie trasferite da altri lotti. Le richiamate previsioni afferiscono pertanto all'ambito materiale «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente.

4.– È fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio.

4.1.– Viene innanzitutto in rilievo il denunciato contrasto della disposizione regionale impugnata con l'art. 3 della legge n. 96 del 2006, rubricato «Locali per attività agrituristiche». Al comma 1 esso stabilisce che «[p]ossono essere utilizzati per attività agrituristiche gli edifici o parte di essi già esistenti nel fondo». La possibilità di destinare immobili a finalità agrituristiche viene così limitata non in funzione di criteri quantitativi o dimensionali, ma attraverso il riferimento a quei soli edifici

che siano, anche in parte, «già esistenti nel fondo», escludendo pertanto che ne possano essere costruiti altri ex novo.

Questa Corte ha già affermato che l'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006 costituisce un principio fondamentale nella materia «governo del territorio», che «pone un limite rigoroso, escludendo che possano essere destinati ad attività agrituristiche edifici costruiti ad hoc, non “già esistenti sul fondo” prima dell'inizio delle attività medesime». Ciò risponde all'esigenza di «prevenire il sorgere ed il moltiplicarsi di attività puramente turistiche, che finiscano con il prevalere su quelle agricole, [...] con l'effetto pratico di uno snaturamento del territorio, usufruendo peraltro delle agevolazioni fiscali previste per le vere e proprie attività ricettive connesse al prevalente esercizio dell'impresa agricola» (sentenza n. 96 del 2012).

La delimitazione posta dall'art. 3, comma 1, in esame garantisce, dunque, un ragionevole equilibrio tra l'attività turistica e ricettiva, da un lato, e l'indispensabile mantenimento della vocazione agricola del territorio e dell'ambiente rurale, dall'altro. Interventi di trasformazione del territorio che – pur rispettando gli strumenti urbanistici – si pongano in contrasto con il principio in esame comportano un'alterazione dell'ambiente agreste, a vantaggio delle esigenze del turismo e dell'attività ricettiva.

L'art. 3 della legge n. 96 del 2006 delimita dunque l'utilizzabilità degli edifici per finalità agrituristiche sotto un duplice profilo: da un lato, esso pone la condizione della necessaria “preesistenza” dell'edificio, o di una sua parte, rispetto all'inizio delle attività edificatorie; dall'altro lato, questa stessa condizione è riferita ad una precisa localizzazione sul territorio, là dove è stabilito che l'edificio utilizzabile per attività agrituristiche debba altresì essere ubicato «nel fondo».

4.2.– Ebbene, la disposizione regionale impugnata non risulta rispettosa delle condizioni poste dal legislatore statale nella norma evocata a parametro interposto.

Essa permette, infatti, l'utilizzo di volumetrie trasferite «all'interno del medesimo territorio comunale o all'interno della proprietà aziendale la cui superficie sia senza soluzione di continuità e ricada parzialmente in territori di comuni confinanti», permettendo dunque di destinare all'attività agriturbistica volumetrie provenienti da fondi agricoli diversi ed esterni e anche non limitrofi, rispetto a quello in cui è svolta l'attività imprenditoriale. Infatti, nel consentire anche l'utilizzo di volumi trasferiti «all'interno del medesimo territorio comunale», la disposizione impugnata estende l'ambito territoriale di provenienza dei volumi che possono essere trasferiti: da quello corrispondente al fondo in cui è ubicata l'attività agriturbistica – l'unico consentito dalla norma statale evocata quale parametro interposto – a quello dell'intero comune in cui tale fondo è localizzato.

Al riguardo va rilevato che, nella sua originaria formulazione, l'art. 17 della legge reg. Toscana n. 30 del 2003 ha dato puntuale attuazione al principio stabilito dall'art. 3 della legge n. 96 del 2006, prevedendo, alla lettera b) del comma 1, la possibilità di utilizzare per attività agriturbistica – oltre ai «locali siti nell'abitazione principale dell'imprenditore agricolo ubicata nel fondo o nei centri abitati», di cui alla lettera a) – anche «gli altri edifici o parti di essi esistenti sul fondo e non più necessari alla conduzione dello stesso».

D'altra parte, il medesimo art. 17, al comma 1, lettera c), numero 1) – attraverso il richiamo all'art. 71, comma 1, lettera l), della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che a sua volta richiama l'art. 134, comma 1, lettera l), della stessa legge – già consentiva di utilizzare volumetrie derivanti da «interventi di sostituzione edilizia».

Ciò che rileva è che l'art. 17, comma 1, lettera c), numero 1), in esame, tramite i richiami sopra riferiti, già prevedeva – ancor prima della modifica introdotta dalla disposizione impugnata – che tali interventi potessero «comportare una diversa collocazione dell'edificio ricostruito rispetto a quello preesistente». Pertanto, la traslazione di volumetrie utilizzabili per finalità agrituristiche risultava già consentita. Deve tuttavia ritenersi che questa possibilità fosse riconosciuta solo all'interno del medesimo fondo agricolo.

Questo risulta dal fatto che il legislatore regionale, con la disposizione impugnata, innovando rispetto al passato, ha voluto espressamente consentire l'utilizzo di volumetrie provenienti da fondi

che, pur essendo compresi nel territorio del medesimo comune e pur avendo la medesima destinazione agricola, hanno in origine una diversa ubicazione, esterna al fondo destinato all'attività agrituristica.

Questa estensione delle possibilità edificatorie a favore delle imprese agrituristiche si desume anche dai lavori preparatori della stessa legge reg. Toscana n. 15 del 2022. La relazione illustrativa che accompagna la relativa proposta di legge afferma espressamente che «[c]on le modifiche all'articolo 17 della l.r. 30/2003 si prevede che [...] i trasferimenti di volumetrie di cui all'articolo 71, comma 2 e all'articolo 72, comma 1, lettera a) della l.r. 65/2014, possano essere effettuati all'interno del comune o dei comuni limitrofi»: dunque, indipendentemente dalla originaria localizzazione dei volumi utilizzabili all'interno del fondo destinato all'attività agrituristica.

Con l'intervento legislativo oggetto di censura è stato quindi consentito l'utilizzo per finalità edificatorie di volumetrie "trasferite" provenienti da una localizzazione diversa da quella in cui si svolge l'attività agrituristica, in contrasto con il principio fondamentale dell'art. 3 della legge n. 96 del 2006, che impone il requisito della preesistenza dell'edificio «nel fondo».

4.3.– Va inoltre sottolineato che la disciplina regionale impugnata si pone in contrasto con il medesimo principio anche sotto un ulteriore profilo. Essa consente infatti di utilizzare le volumetrie trasferite – oltre che per le addizioni volumetriche – anche per «interventi di trasferimento del volume in prossimità di edifici esistenti» e quindi per la realizzazione di strutture per definizione diverse e autonome rispetto a quelle originarie. In relazione a questa tipologia di interventi, va senz'altro escluso che sia soddisfatto il requisito della "preesistenza" degli edifici. Infatti, anche a prescindere dalla indeterminatezza della nozione di «prossimità», è questa stessa indicazione a dimostrare che si tratta di strutture necessariamente separate e distinte rispetto a quella originaria: in quanto tali, esse non possono qualificarsi come «già esistenti». Anziché rispondere all'esigenza di recupero del patrimonio immobiliare esistente, i relativi interventi edilizi risultano volti ad ampliare l'area destinata all'attività agrituristica, in contrasto con il principio fondamentale posto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006.

4.4.– Infine, come evidenziato dal ricorrente, la disposizione regionale impugnata non specifica che il trasferimento di volume possa essere effettuato per una sola volta. Sia pure nei limiti di densità stabiliti dai piani urbanistici e territoriali, essa consente di realizzare interventi di ampliamento su edifici la cui volumetria era stata già aumentata.

Infatti, la disposizione impugnata – pur richiamando espressamente l'art. 71, comma 2, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che per i trasferimenti di volumetrie fissa il limite quantitativo del 20 per cento del volume legittimamente esistente – non prevede il limite stabilito dal comma 1-bis del medesimo art. 71, che consente di eseguire gli interventi di addizione volumetrica per una sola volta.

Inoltre, il testo precedente dell'art. 71, comma 2, all'ultimo periodo stabiliva che «[i] volumi trasferiti non si cumulano tra di loro [...]». La nuova formulazione del comma 2 – introdotta dall'art. 25, comma 3, della legge della Regione Toscana 8 luglio 2016, n. 43 (Norme per il governo del territorio. Misure di semplificazione e adeguamento alla disciplina statale. Nuove previsioni per il territorio agricolo. Modifiche alla l.r. 65/2014, alla l.r. 5/2010 e alla l.r. 35/2011) – ha eliminato il previgente divieto e il cumulo deve ritenersi ora permesso. Ciò conferma la possibilità di realizzare plurimi trasferimenti di volumetrie, cumulabili tra di loro, sia pure nei limiti previsti dagli strumenti urbanistici. In questo modo, vengono consentiti interventi di ampliamento su immobili la cui volumetria era stata già aumentata, eludendo così il limite posto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006, consistente nell'utilizzabilità dei soli «edifici [...] già esistenti».

4.5.– In definitiva quindi, gli utilizzi di volumetrie trasferite, consentiti dalla disposizione impugnata, si risolvono nell'estensione delle possibilità edificatorie per finalità agrituristiche e, quindi, in interventi di trasformazione del territorio agricolo che esorbitano dalle finalità di recupero del preesistente patrimonio immobiliare. Attraverso questa estensione, l'intervento regionale in esame è idoneo a determinare lo snaturamento di quanto "preesisteva" nel fondo e finisce per vanificare quella finalità di recupero del patrimonio immobiliare in zone agricole e di equilibrato

bilanciamento tra le esigenze del turismo e la tutela della vocazione agreste dei fondi, finalità che è a fondamento del limite previsto dal parametro interposto (sentenza n. 96 del 2012).

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022, per violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e in particolare dell'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006.

5.– Restano assorbite le ulteriori censure formulate dalla difesa statale in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 maggio 2022, n. 15 (Disciplina dell'oleoturismo e dell'ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 22 febbraio 2023, n. 69

Materia: sicurezza pubblica, sicurezza urbana, sicurezza integrata

Parametri invocati: art. 117, commi secondo, lett. h), e sesto, Costituzione; legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale), D.L. 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come norme interposte

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Artt. 3, comma 1, lettere c) e g), e 11, comma 1, lett. a), della L.R. Lombardia 20 maggio 2022, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2022)

Esito: non fondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le disposizioni in epigrafe, che, in primo luogo, al fine di promuovere la stipulazione di intese in materia di sicurezza urbana fra la Regione, gli organi decentrati dello Stato, gli enti locali ed i soggetti gestori del servizio di trasporto pubblico regionale e locale, prevede il coinvolgimento della polizia municipale, nella direzione di favorire *“anche il superamento della barriera funzionale e operativa dei confini territoriali di riferimento del singolo corpo o servizio di polizia locale”*.

Si tratta dell'articolo 3, comma 1, lett. c), della l.r. Lombardia 8/2022.

A parere del Governo ricorrente, la disposizione violerebbe le competenze legislative dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, di cui all'articolo 117, II comma, lett. h), della Costituzione. E ciò per il tramite della normativa interposta di cui alla l. 65/1986 (Legge quadro sulla polizia municipale), che introduce un limitato numero di deroghe al principio della territorialità delle funzioni della polizia municipale, normalmente coincidente con la dimensione comunale.

Innanzitutto, la Corte ricorda come ormai da tempo si distingue fra un nucleo di norme che riguardano la sicurezza cosiddetta primaria (con la grande partizione fra sicurezza pubblica e sicurezza urbana), in massima parte legata alla prevenzione e repressione dei reati e norme che attengono alla sicurezza secondaria, costituita da un insieme di interventi in materie liminari alla sicurezza propriamente detta, quali la promozione della legalità, dell'educazione civica alla sicurezza (ad esempio campagne di sensibilizzazione per prevenire i furti in appartamento, le truffe agli anziani,), il governo del territorio.

Solo nell'ambito della sicurezza secondaria, secondo la giurisprudenza della Corte, è ammissibile l'intervento della legge regionale.

Nell'ambito della sicurezza secondaria, almeno nelle materie di competenza regionale, è individuabile un ampio ambito normativo di carattere trasversale, fino al 2001 di competenza legislativa concorrente e oggi, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, di competenza residuale, quella della polizia amministrativa.

Vigente il terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione, il quale prevede che la legge statale disciplini forme di coordinamento fra lo Stato e le regioni nella materia della sicurezza, coordinamento attuato, a livello di legge ordinaria, dal d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito in legge 18 aprile 2007, n. 48, le uniche limitazioni alla legge regionale derivanti da norme statali potrebbero astrattamente derivare proprio dalla fonte di coordinamento e non più dalle norme interposte di cui

alla l. 65/1986, che cessano di rivestire la natura di principi fondamentali, almeno per quanto riguarda le funzioni di polizia amministrativa della polizia municipale.

In concreto, nessun ostacolo si oppone dunque a che una legge regionale, come quella impugnata, sia pure per le sole funzioni di polizia amministrativa, consenta alla polizia municipale di operare oltre i confini comunali di appartenenza.

La dichiarazione di infondatezza dell'articolo 3, comma 1, lett. c), della l.r. Lombardia 8/2022 comporta, per conseguenza, la pari dichiarazione della lettera g) dello stesso comma, in quanto in essa si prevede che il patto locale di sicurezza urbana sia uno fra gli strumenti per consentire alla polizia municipale di operare al di là dei confini comunali.

La stessa lettera g) era stata impugnata anche per la putativa violazione del decreto legge 14/2017, proprio la fonte di coordinamento, sul presupposto che il patto locale di sicurezza urbana andrebbe a sovrapporre il concetto di sicurezza integrata (il concorso delle competenze di ciascun ente al perseguimento della sicurezza in generale) con quello della sicurezza urbana, di competenza legislativa statale e di competenza amministrativa comunale e prefettizia.

La Corte fa notare come l'articolo 4 del d.l. 14/2017 sia esplicito nel predisporre un meccanismo di sicurezza integrata (quindi con il concorso di tutti gli enti, Regione compresa) anche per la sicurezza urbana.

Per completezza, occorre dare conto dell'esito dell'impugnazione dell'articolo 11, comma 1, lett. a), della l.r. Lombardia 8/2022.

Questa disposizione introduce la possibilità di installare nuovi strumenti tecnologici per la rilevazione della qualità dell'aria in prossimità della sede stradale, ovvero anche a bordo di appositi veicoli che si inseriscano nella circolazione stradale.

Supposta da parte del Governo la violazione delle competenze legislative (e regolamentari) dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica (in tali rientrando la disciplina della circolazione stradale), la Corte riconduce agevolmente la norma all'ambito delle competenze intrecciate della tutela dell'ambiente e della salute.

Stante, com'è noto, la sussistenza della competenza legislativa concorrente della Regione almeno in materia di tutela della salute, la questione di legittimità costituzionale viene dichiarata infondata.

Conclusivamente, tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate vengono dichiarate infondate.

SENTENZA N. 69
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettere c) e g), e 11, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22 luglio 2022, depositato in cancelleria il 25 luglio 2022, iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;
udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2023 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;
uditi l'avvocato dello Stato Carmela Pluchino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Manzi per la Regione Lombardia;
deliberato nella camera di consiglio del 22 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettere c) e g), e 11, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2022, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., e, quanto all'ultima delle disposizioni impugnate, anche all'art. 117, sesto comma, Cost.

2.– L'art. 3, comma 1, lettera c), impugnato aggiunge la lettera l-bis) all'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 6 del 2015, demandando alla Regione la promozione di intese tra Regione, organi decentrati dello Stato, enti locali e gestori del servizio di trasporto pubblico regionale e locale, con le quali coinvolgere la polizia locale nel garantire la sicurezza urbana, «favorendo anche il superamento della barriera funzionale e operativa dei confini territoriali di riferimento del singolo corpo o servizio di polizia locale».

Il ricorrente accentra la censura su quest'ultima porzione della disposizione, asserendo che essa, in violazione degli artt. 3, 4 e 6 della legge n. 65 del 1986, permetterebbe alla polizia locale di operare oltre i limiti territoriali che il legislatore statale ha determinato.

Difatti, la legge quadro appena citata consente l'esercizio delle funzioni di polizia municipale esclusivamente «nel territorio di competenza» (art. 3), permettendo «missioni esterne» nei soli casi tipizzati dall'art. 4, numero 4), lettere a), b) e c), e senza eccedere l'ambito territoriale delle associazioni tra comuni, che la legge regionale promuove ai sensi del successivo art. 6, secondo comma, numero 3).

Il contrasto tra le previsioni della menzionata legge quadro n. 65 del 1986 e le disposizioni regionali impugnate determinerebbe l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

3.– La questione non è fondata.

La disposizione è impugnata per la sola parte in cui assegna alla polizia locale compiti che eccedono l'ambito territoriale del comune. La censura richiama il tema della sicurezza, delle funzioni e delle competenze riconosciute, in relazione ad essa, ai vari livelli di governo della Repubblica. In via generale, la sicurezza racchiude un complesso di funzioni che assumono significato in relazione a situazioni e luoghi determinati. La giurisprudenza di questa Corte ha inteso, pertanto, distinguere varie dimensioni della sicurezza. In primo luogo (facendo riferimento alla sicurezza interna) la sicurezza in senso stretto, o "primaria", collegata alla attività di prevenzione e repressione dei reati o volta alla tutela dell'ordine pubblico, affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che tuttavia esclude espressamente dal suo ambito la «polizia amministrativa locale» (ex multis, sentenze n. 176 del 2021, n. 177 del 2020, n. 285 e n. 116 del 2019).

In coerenza con il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost., ha poi rilevato che la tutela della sicurezza può ben assumere una possibile dimensione pluralista. Ad essa, in quanto sintesi di una pluralità di interessi, possono essere affiancate funzioni corrispondenti a plurime e diversificate competenze regionali e locali e alle possibili collaborazioni fra di esse e fra esse e i poteri dello Stato. Alle regioni, in particolare, può essere richiesto di realizzare, coordinare o promuovere azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze da esse svolte, o in via "residuale" o in via "concorrente", fra cui le politiche sociali e sanitarie, taluni vincoli o interventi a tutela della pubblica incolumità, la polizia locale (cosiddetta «sicurezza integrata»).

L'art. 118, terzo comma, Cost. ha assegnato alla legge statale la disciplina del coordinamento fra le funzioni di Stato e regioni nel campo della sicurezza. In attuazione di tale norma costituzionale, il d.l. n. 14 del 2017, come convertito, ha dato base legislativa al menzionato campo della «sicurezza integrata» che viene individuata nell'«insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali» (art. 1, comma 2). Ferme le competenze legislative esclusive dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata sono adottate dal Governo con accordo sancito su proposta del Ministro dell'interno in sede di Conferenza unificata (art. 2, comma 1). In attuazione di dette linee generali, lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possono concludere specifici accordi, sulla base dei quali adottare, nell'ambito delle proprie competenze e funzioni, iniziative e progetti volti a interventi di promozione della «sicurezza integrata» (art. 3, comma 1). Inoltre, nel rispetto delle menzionate linee generali, con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali sono adottate linee guida, sulla cui base possono essere sottoscritti patti fra prefetti e questori, tramite cui individuare, in relazione alla specificità dei contesti, interventi per la «sicurezza urbana» (art. 5, comma 1). Quest'ultima viene individuata nel «bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città» da perseguire attraverso interventi di riqualificazione o recupero di zone degradate (art. 4).

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, dunque, la disciplina di un'attività, per quanto connessa al contrasto di fenomeni di degenerazione dell'ordinata e pacifica convivenza, può venire esercitata a livello decentrato, se tale da potere essere collegata, nel rispetto della legge dello Stato, a funzioni di interesse regionale o locale (sentenza n. 285 del 2019, con i limiti poi precisati dalla sentenza n. 236 del 2020).

Il ricorrente non postula che i compiti previsti dalle norme impuginate afferiscano alla funzione di prevenire e reprimere reati, con la quale si persegue la menzionata «sicurezza primaria» (sentenza n. 285 del 2019), ma reputa che non spetterebbe al legislatore regionale determinare la sfera di competenza territoriale del corpo di polizia locale, preposto alla cosiddetta «sicurezza secondaria» (ancora, sentenza n. 285 del 2019), in deroga ai limiti tracciati dalla legge statale, che ha formulato i principi fondamentali della materia.

Tuttavia, questa Corte ha già riconosciuto che, con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la competenza legislativa in tema di polizia amministrativa locale, che era “concorrente”, è divenuta “residuale”, e appartiene perciò alla regione, come reso chiaro dall’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che assegna allo Stato la potestà legislativa esclusiva quanto a «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale» (ex multis, sentenze n. 129 del 2021, n. 236 del 2020, n. 116 del 2019, n. 141 del 2012 e n. 167 del 2010).

Quanto premesso non comporta che l’insieme degli interessi corrispondenti a tale materia sia rimesso al solo assetto normativo che gli conferisca la legge regionale, poiché le stesse competenze residuali non restano insensibili alle norme poste in essere dallo Stato nell’ambito delle proprie competenze legislative trasversali.

L’art. 118 Cost. assicura che l’esercizio delle funzioni di polizia locale sia soggetto alle forme di coordinamento con la materia dell’ordine pubblico e della sicurezza, che spetta al legislatore statale individuare.

Nel caso di specie, però, la definizione della competenza territoriale, all’interno della Regione, propria di ciascun corpo di polizia amministrativa locale, non incontra alcun limite dettato da disposizioni statali, posto che tale competenza, sul presupposto che le funzioni attribuite siano circoscritte alla «sicurezza secondaria», non interseca profili connessi alla repressione e prevenzione dei reati.

Ne consegue che le disposizioni poste dal legislatore statale a titolo di principi fondamentali di una materia in precedenza a riparto “concorrente”, con la legge quadro n. 65 del 1986, hanno cessato per tale parte di essere opponibili alla sopravvenuta legislazione regionale che, nell’ambito della competenza “residuale”, abbia ridefinito, per un caso particolare afferente alla cosiddetta «sicurezza secondaria», l’ambito territoriale di azione dei corpi di polizia locale.

4.– L’art. 3, comma 1, lettera g), della legge regionale impugnata aggiunge un ultimo periodo all’art. 27, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 6 del 2015, con il quale si stabilisce che «[i]l patto locale di sicurezza urbana è, altresì, uno degli strumenti per realizzare le finalità previste dall’articolo 5, comma 1, lettera l-bis)», vale a dire per consentire alla polizia municipale di operare al di là dei «confini territoriali di riferimento», per quanto appena visto.

Il ricorrente sostiene, anzitutto, che tale disposizione violi l’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., perché assegna al menzionato patto locale di sicurezza urbana una nuova finalità, ricavata da una norma della quale deduce l’illegittimità costituzionale, in quanto invasiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza.

La questione così posta non è fondata, perché, avendo questa Corte appena escluso la sussistenza di detto profilo di illegittimità costituzionale in capo all’art. 5, comma 1, lettera l-bis), della legge reg. Lombardia n. 6 del 2015, non è perciò precluso al legislatore regionale disporre quanto di propria competenza per perseguire le finalità tratte da tale ultima disposizione.

5.– In secondo luogo, il ricorrente denuncia – con riguardo alla medesima disposizione (art. 3, comma 1, lettera g), legge reg. impugnata – la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., perché il patto locale di sicurezza urbana, già previsto dalla legislazione lombarda, e arricchito di un ulteriore contenuto dalla disposizione impugnata, non sarebbe conforme all’art. 5 del menzionato d.l. n. 14 del 2017, come convertito, che, a sua volta, esprimerebbe scelte compiute dal legislatore statale in tema di ordine pubblico e sicurezza.

Con tale disposizione, il legislatore statale avrebbe attribuito la disciplina della sicurezza urbana, quanto alle forme di cooperazione tra Stato e enti territoriali, ai soli patti sottoscritti tra il prefetto ed il sindaco.

Viceversa, l’art. 27 della legge reg. Lombardia n. 6 del 2015 prevede che la Regione possa promuovere il patto locale di sicurezza urbana, in tal modo attribuendo alla stessa un compito che, a parere del ricorrente, non le potrebbe competere, posto che il citato d.l. n. 14 del 2017, come convertito, limiterebbe l’intervento regionale ai soli profili della «sicurezza integrata».

Si sarebbe perciò determinata «una confusione di piani», «atteso che il versante sul quale alla Regione è rimessa la stipulazione di intese è quello della “sicurezza integrata”, mentre la “sicurezza urbana” è rimessa agli accordi tra prefetti e sindaci».

6.– La questione non è fondata.

Essa si basa, infatti, sull'erroneo presupposto che la normativa statale appena richiamata escluda la Regione da ogni intervento che afferisca alla sicurezza urbana, quando, al contrario, l'art. 4 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, nel definire il concetto di sicurezza urbana, è esplicito nell'affermare che al perseguimento di essa «concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni».

La disposizione regionale impugnata si limita ad attuare tale principio, assegnando, in conformità con esso, alla Regione un ruolo propulsivo al fine della stipula dei patti di sicurezza urbana.

Può aggiungersi che il peculiare contenuto del patto definito dalla disposizione regionale impugnata supera l'ambito della sola sicurezza urbana, perché, come si è visto, consente alla polizia municipale di operare, a certe condizioni, al di là del territorio di riferimento, venendo così a intersecare profili di «sicurezza integrata», quindi di competenza anche regionale, per «[l']attuazione di un sistema unitario» volto al «benessere delle comunità territoriali» (art. 1, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito).

7.– Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 11, comma 1, lettera a), della legge regionale impugnata che sostituisce il comma 5 dell'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 24 del 2006. Esso stabilisce che «[l]a Giunta regionale può, con apposita deliberazione, prevedere idonei strumenti tecnologici, ulteriori a quanto previsto al secondo periodo del comma 6-bis, per agevolare il controllo del rispetto delle limitazioni regionali alla circolazione e all'utilizzo dei veicoli».

La disposizione regionale impugnata si inserisce nel contesto delle misure per la limitazione del traffico veicolare che la Regione intende adottare, al fine di ridurre l'inquinamento atmosferico.

L'art. 13, comma 6-bis, della legge reg. Lombardia n. 24 del 2006, al secondo periodo, prevede che «allo scopo di sperimentare modalità più efficaci di riduzione degli inquinanti connessi alla circolazione, possono essere realizzati impianti di rilevazione telematica e, a richiesta, installati dispositivi telematici mobili sui veicoli che monitorano gli stili di guida e i chilometri percorsi, consentendo di condizionare le percorrenze dei veicoli stessi al loro effettivo potenziale inquinante, localizzandone i relativi tratti stradali, secondo modalità definite con deliberazione della Giunta regionale». A tal fine, la disposizione impugnata permette l'introduzione, con delibera della Giunta regionale, di ulteriori «strumenti tecnologici».

8.– Il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera h), e sesto, Cost., perché il regime della circolazione stradale ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, con la conseguenza che ogni disciplina, anche regolamentare (art. 117, sesto comma, Cost.), di dispositivi, apparecchiature, mezzi tecnici di controllo e regolazione del traffico andrebbe assegnata alla fonte statale, come confermato dagli artt. 45, comma 6, e 201, comma 1-bis, lettera g), del d.lgs. n. 285 del 1992.

9.– La questione non è fondata.

Questa Corte ha già ricondotto la disciplina della circolazione stradale alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di ordine pubblico e sicurezza, in quanto volta a prevenire la commissione di reati incidenti sulla incolumità personale (sentenza n. 428 del 2004; ex multis, sentenze n. 129 del 2021, n. 77 del 2013 e n. 223 del 2010).

Tale conclusione di ordine generale, tuttavia, va valutata alla luce delle finalità e degli interessi che sono coinvolti da ciascuna disposizione normativa che attenga alla circolazione dei veicoli. Con la sentenza n. 77 del 2013, infatti, questa Corte ha già ritenuto che la disciplina sulla revisione dei veicoli non appartenga alla sola materia della sicurezza, ma anche a quella della tutela dell'ambiente.

La disposizione regionale impugnata introduce infatti uno strumento con il quale la Regione persegue l'effettività delle misure necessarie a preservare la qualità dell'aria. A propria volta, tali

misure sono rimesse alla Regione dal legislatore statale con gli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 155 del 2010, adottato in attuazione della direttiva 2008/50/CE.

È perciò evidente che l'adozione di strumenti tecnologici preposti a controllare il rispetto delle limitazioni regionali alla circolazione dei veicoli inquinanti si allontani dal nucleo della prevenzione dei reati per dirigersi verso le competenze intrecciate della tutela dell'ambiente e della tutela della salute, che, peraltro, il ricorrente non evoca a parametri costituzionali dell'odierna questione di legittimità costituzionale.

Del resto, la disposizione impugnata, rinviando a quanto previsto dall'art. 13, comma 6-bis), della legge reg. Lombardia n. 24 del 2006, impone che gli «ulteriori» strumenti tecnologici siano introdotti non solo nel rispetto della disciplina vigente in materia di protezione dei dati personali, ma anche «previa intesa con i competenti organi statali», assicurando così che l'esercizio della funzione amministrativa da parte della Giunta regionale tenga necessariamente in conto le esigenze funzionali che lo Stato potrà garantire nell'ambito della propria competenza in materia di circolazione stradale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettere c) e g), e 11, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2022), promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera h), e sesto, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 23 febbraio 2023, n. 70

Materie: tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica, organizzazione del personale, governo del territorio, formazione professionale

Parametri invocati: artt. 3, 32, 97, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 1, commi 269, 534, 535, 536, 537 e 721, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024).

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 537, nella parte in cui non prevede che il decreto interministeriale di determinazione dell'ammontare del contributo attribuito a ciascun comune sia adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 721, lettera a);
- 3) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 269, lettera c), promossa in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione;
- 4) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 269, lettera c), promosse in riferimento agli artt. 3, 32, 97, secondo comma, e 117, commi terzo e quarto, Cost..

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

La Regione Veneto ha impugnato l'art. 1, commi 269, 534, 535, 536, 537 e 721, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 32, 97, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120 della Costituzione.

Con riferimento al comma 269 la Regione promuove tre questioni di legittimità costituzionale.

La prima questione si riferisce alla previsione dell'onere per le regioni di predisporre un Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario al fine di poter aumentare la spesa per il personale del cinque per cento (ulteriore rispetto al dieci per cento già concesso dall'art. 11, comma 1, del d.l. n. 35 del 2019, come convertito). Tale disposizione sarebbe lesiva della competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute e di quella residuale in materia di organizzazione del personale, ai sensi dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. Sarebbero altresì violati gli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., poiché la medesima disposizione genererebbe una duplicazione degli strumenti di pianificazione (il Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale si sovrapporrebbe al tradizionale Piano triennale di fabbisogno del personale), risultando perciò in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Il comma 269 è impugnato, altresì, nella parte in cui non prevede termini perentori per l'adozione del decreto interministeriale recante la metodologia per la predisposizione del menzionato Piano per il fabbisogno regionale. Tale disposizione violerebbe gli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., poiché l'assenza di termine perentorio, qualora precludesse l'assunzione di nuovo personale, comprometterebbe l'erogazione delle prestazioni sanitarie, nonché la tutela della salute.

Il comma 269, infine, è impugnato là dove sottopone il Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario alla valutazione e all'approvazione del Tavolo di verifica degli adempimenti di razionalizzazione della spesa sanitaria, nonché del Comitato paritetico di verifica dei livelli essenziali di assistenza (LEA). La Regione lamenta che l'intervento di tali organismi «a composizione mista

statale e regionale» nella valutazione di efficacia del menzionato Piano, ingerendosi direttamente nei profili organizzatori del sistema sanitario regionale, invaderebbe la competenza legislativa residuale regionale in materia di organizzazione del personale, e lederebbe altresì la competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute, violando i commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost.

Sono poi impugnati i commi da 534 a 537 nella parte in cui prevedono che i contributi per la rigenerazione urbana, erogati dallo Stato, siano ripartiti tra i comuni con decreto interministeriale, senza coinvolgimento delle regioni. Tale mancato coinvolgimento violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché la competenza legislativa regionale concorrente nella materia «governo del territorio» non consentirebbe allo Stato interventi attuativi di dettaglio; sarebbe, inoltre, violato l'art. 118, primo comma, Cost., poiché gli interventi di dettaglio sarebbero consentiti allo Stato solo in caso di attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative (e delle correlate funzioni legislative), ipotesi che – secondo la Regione – non ricorrerebbe nel caso di specie; sarebbe violato altresì l'art. 119, quinto comma, Cost., perché tali interventi di dettaglio sarebbero consentiti solo per la promozione delle specifiche finalità ivi stabilite, ipotesi che non ricorrerebbe nel caso di specie, trattandosi di interventi statali volti a finanziare «ordinarie competenze comunali»; sarebbe infine leso l'art. 120 Cost., poiché le disposizioni impuginate, interferendo con le competenze legislative regionali nella materia «governo del territorio», avrebbero dovuto prevedere il coinvolgimento delle regioni nella gestione dei fondi, la cui mancata partecipazione si tradurrebbe in una violazione del principio di leale collaborazione.

Infine, è impugnato il comma 721 là dove – nel demandare a un accordo tra Stato e regioni, concluso in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione di linee guida condivise in materia di tirocini extracurricolari – stabilisce che la revisione della disciplina debba avvenire «secondo criteri che ne circoscrivano l'applicazione in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale» (lettera a). Tale disposizione, secondo la Regione ricorrente, violerebbe gli artt. 3, 117, quarto comma, e 120 Cost., poiché sarebbe invasa la competenza legislativa regionale residuale nella materia «formazione professionale», e, congiuntamente, sarebbero lesi i principi di ragionevolezza e di leale collaborazione nella misura in cui tale disposizione predetermina rigidamente i criteri per la definizione delle menzionate linee guida, così “blindando” i contenuti dell'accordo fra i diversi livelli di governo.

Prima di procedere all'esame del merito la Corte delimita il thema decidendum, indicando le parti dei commi ritenute lesive delle prerogative regionali:

- le norme riconducibili alla lettera c) del comma 269;
- la disposizione del comma 537 che non prevede la partecipazione delle regioni nella fase gestoria del fondo per la rigenerazione urbana; la ricorrente lamenta infatti che, ai sensi del comma 537, il riparto delle risorse sia affidato a un decreto interministeriale, senza alcun coinvolgimento regionale;
- la lettera a) del comma 721 là dove, nel demandare a un accordo tra Stato e regioni la definizione di linee guida condivise in materia di tirocini extracurricolari, stabilisce che la revisione della disciplina debba avvenire «secondo criteri che ne circoscrivano l'applicazione in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale».

Passando all'esame del merito, la Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale riferite all'impugnazione della lettera c) del comma 269.

La Corte, con indirizzo pressoché costante, ha affermato che le disposizioni sulla programmazione del personale e sulla fissazione di limiti alle assunzioni non si prestano ad afferire a un solo ambito materiale, per il fatto di incidere su plurimi settori di competenza legislativa, sia esclusiva che concorrente (ex plurimis, sentenza n. 231 del 2017).

Nel caso di specie, l'intervento legislativo statale incide sull'organizzazione sanitaria e, pertanto, sulla materia «tutela della salute» (sentenza n. 9 del 2022), come si evince non solo dal titolo dell'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, rubricato «Disposizioni in materia di personale e di nomine negli enti del Servizio sanitario nazionale», ma anche dal tenore complessivo del comma 1 del medesimo articolo, nel quale si inserisce la disposizione impugnata, da cui emerge che tale

normativa è finalizzata a una «graduale revisione della disciplina delle assunzioni» del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni.

Viene in rilievo indirettamente anche la competenza legislativa statale esclusiva in materia di fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni sotto l'aspetto finanziario (ex plurimis, sentenza n. 62 del 2020), come risulta dal primo periodo dell'art. 11, comma 1, del richiamato d.l. n. 35 del 2019, come convertito, che prevede la possibilità di aumentare il valore della spesa del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni, «nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato e ferma restando la compatibilità finanziaria» come risulta dalla previsione del coinvolgimento del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA.

Le norme impugnate sono riconducibili altresì alla competenza legislativa statale in materia di principi fondamentali per il «coordinamento della finanza pubblica». Ciò traspare là dove il legislatore statale, nel consentire gli aumenti di spesa per il personale del dieci e dell'ulteriore cinque per cento, richiama l'esigenza di rispettare il valore complessivo della stessa voce di spesa del Servizio sanitario nazionale, determinata ai sensi dei precedenti periodi, e soprattutto, là dove finalizza la sottoposizione del Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale alle valutazioni del Tavolo e del Comitato paritetico per la verifica dei LEA «anche» al fine di salvaguardare l'invarianza della spesa complessiva.

Secondo la Corte si è, dunque, in presenza di un intreccio inestricabile di competenze, sia esclusive che concorrenti, nessuna delle quali assume carattere prevalente, fattispecie questa che esige l'impiego della leale collaborazione affinché l'intervento legislativo statale sia legittimo (ex plurimis, sentenza n. 35 del 2021).

Per costante giurisprudenza della Corte, la procedura di acquisizione dell'intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano è considerata idonea a garantire la leale collaborazione, poiché consente lo svolgimento di genuine trattative e permette un reale coinvolgimento delle parti (in questo senso, ex plurimis, sentenza n. 261 del 2017).

La Corte precisa che il 18 dicembre 2019 è stata acquisita l'intesa in sede di Conferenza permanente sul Patto per la salute 2019-2021 e che come osservato dall'Avvocatura generale dello Stato, la normativa contenuta nella lettera c) del comma 269 recepisce quanto convenuto nella richiamata intesa, la cui finalità era proprio quella di fornire agli enti regionali uno strumento di programmazione per le risorse umane in ambito sanitario, che consentisse di assicurare standard qualitativi e quantitativi uniformi.

La disposizione impugnata, pertanto, benché incidente in plurimi ambiti materiali, in quanto preceduta da intesa, ha garantito il rispetto della leale collaborazione e il reale coinvolgimento delle regioni, elemento che consente di escludere la lesione delle richiamate competenze regionali nelle materie tutela della salute e organizzazione del personale regionale, di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.

A giudizio della Corte anche la questione promossa in riferimento agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. non è fondata in quanto la finalità della disposizione impugnata viene identificata, da un lato, nella dimostrazione di «oggettivi ulteriori fabbisogni» di personale sanitario, dall'altro, nel garantire che l'aumento della spesa per il personale avvenga salvaguardando «l'invarianza della spesa complessiva». Il principio di ragionevolezza non è dunque scalfito, poiché la nuova metodologia di calcolo del fabbisogno del personale si applica al Piano che dovranno redigere le singole regioni per la programmazione del personale sanitario, da effettuarsi secondo criteri di calcolo condivisi.

La disposizione impugnata, pertanto, non determina alcuna sovrapposizione fra i piani triennali di fabbisogno del personale che ogni singola amministrazione o ASL deve comunque redigere (ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», e successive modificazioni e integrazioni) e il «nuovo» Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario, che

deve essere redatto dalle regioni per poter accedere alle risorse aggiuntive del fondo sanitario nazionale.

La Corte non ritiene inoltre fondata la questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost. là dove la lettera c) del comma 269 non prevede termini perentori per l'adozione del decreto interministeriale recante la metodologia di calcolo per la determinazione dei fabbisogni di personale degli enti del servizio sanitario regionale.

La fissazione di un termine ordinatorio, anziché perentorio, non rappresenta, infatti, un impedimento per l'erogazione delle prestazioni essenziali da parte delle regioni ma, al contrario, la favorisce, posto che, qualora il termine fosse perentorio, la mancata acquisizione dell'intesa allo spirare del termine non renderebbe possibile l'adozione stessa del decreto. Proprio la previsione di un termine ordinatorio da parte della disposizione impugnata consente – anche nell'eventualità di superamento dei 180 giorni – la prosecuzione dell'iter di adozione del provvedimento amministrativo.

Tale ricostruzione, peraltro, è confortata dalla fattispecie all'esame, posto che l'intesa sulla metodologia di calcolo del fabbisogno del personale sanitario è stata raggiunta in data 21 dicembre 2022 (ossia dopo la scadenza del termine).

Infine, la Corte non ritiene fondata neppure la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. là dove la disposizione oggetto di censura prevede che il Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale sia «valutat[o] e approvat[o]» dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e dal Comitato paritetico permanente per la verifica dei LEA, poiché tale condizione di efficacia è ritenuta lesiva delle competenze regionali concorrenti e residuali, rispettivamente nelle materie «tutela della salute» e «organizzazione del personale».

La Corte precisa che la già richiamata intesa sul Patto per la salute 2019-2021, raggiunta il 18 settembre 2019 in sede di Conferenza permanente, aveva sancito che il menzionato Piano venisse «valutato congiuntamente» dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e dal Comitato paritetico permanente per la verifica dei LEA. La Corte, inoltre, evidenzia una sua recente affermazione secondo cui l'azione congiunta del Comitato paritetico e del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali è finalizzata ad analizzare l'andamento del piano di rientro dai disavanzi sanitari; peraltro, la peculiare composizione di tali organismi, «improntata a una compenetrazione tra la componente statale e quella regionale, garantisce di per sé il pieno coinvolgimento della Regione in merito all'analisi dell'andamento del proprio piano di rientro» (sentenza n. 168 del 2021).

La disposizione impugnata, dunque, in quanto diretta a salvaguardare essenzialmente gli equilibri della finanza pubblica, deve considerarsi applicabile solo alle regioni sottoposte al Piano di rientro, le quali sono impegnate in rigidi programmi di contenimento della spesa e di garanzia dei LEA, posto che gli aumenti di spesa consentiti dalle disposizioni richiamate sono finanziati con risorse del Fondo sanitario nazionale. Per le regioni non sottoposte al piano di rientro è invece sufficiente, alla luce delle considerazioni sopra riportate, la valutazione congiunta dei predetti organismi, sul modello di quanto concordato nell'intesa.

Anche per esaminare le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento al comma 537, secondo la Corte occorre preliminarmente identificare l'ambito materiale a cui ricondurre la disposizione impugnata, considerata la priorità logica che, nei giudizi in via principale, riveste lo scrutinio di legittimità riferito al riparto di competenze (sentenza n. 70 del 2022).

La giurisprudenza della Corte ha ricondotto gli interventi in ambito di urbanistica, di riqualificazione e rigenerazione urbana – quali quelli impugnati – alla materia di legislazione concorrente «governo del territorio» (ex multis, sentenze n. 24 del 2022, n. 202, n. 124, n. 115 del 2021, nonché n. 70 del 2020).

Quanto alle competenze amministrative in ambito urbanistico, la Corte ha chiarito, con la sentenza n. 179 del 2019, che «la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesso al riconoscimento del principio dell'autonomia comunale», e ha altresì precisato che «essa non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude

che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali».

Conclusivamente, all'interno del delicato rapporto tra l'autonomia comunale e quella regionale, la suddetta competenza legislativa regionale non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni (sentenze n. 202 del 2021 e n. 179 del 2019).

Tale "condivisione" di competenze amministrative con il livello comunale trova conforto in diversi precedenti giurisprudenziali (ex multis, sentenze n. 74 e n. 56 del 2019) su casi analoghi, in cui – a fronte di attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato di funzioni amministrative (e correlate funzioni legislative) in ambiti di competenza legislativa concorrente regionale, in cui si esplicano altresì rilevanti competenze amministrative comunali – è stata ritenuta necessaria l'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata, che coinvolge sia le regioni che gli enti locali.

Dalla riconducibilità delle disposizioni impugnate alla materia «governo del territorio» di legislazione concorrente consegue che le norme dettate dallo Stato possano trovare legittimazione se stabiliscono principi fondamentali, secondo quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost., ovvero se dettate per effetto della «chiamata in sussidiarietà», purché vengano garantite idonee procedure collaborative (sentenza n. 6 del 2023).

Con riferimento alla fattispecie in esame, deve rilevarsi che la disposizione impugnata non configura né una tipologia di finanziamento riconducibile al quinto comma dell'art. 119 Cost., né un intervento di principio nella materia «governo del territorio», quanto piuttosto un tipico caso di chiamata in sussidiarietà.

Le risorse assegnate dalla disposizione impugnata, infatti, rappresentano l'implementazione del programma di rigenerazione urbana intrapreso dal legislatore statale con l'art. 1, commi 42 e 43, della legge n. 160 del 2019, volto alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale di tutti i comuni italiani, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale. Questo programma poi recepito tra le linee di investimento finanziate con il PNRR, ai sensi dell'art. 20, comma 1, lettera a), del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose», convertito, con modificazioni, nella legge 29 dicembre 2021, n. 233 – precisamente, Missione 5 (Inclusione e coesione), Componente 2 (Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore) che, per gli interventi di rigenerazione urbana, mira a ridurre i divari di cittadinanza e i divari generazionali, mediante interventi in progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale (M5C2 Investimento 2.1) e Piani urbani integrati (M5C2 Investimento 2.2). La finalità di tali interventi rivela dunque l'esigenza di una gestione unitaria.

Nell'attuare la prima tranche di investimenti, relativa al triennio 2021-2023, l'art. 1, comma 43, della legge n. 160 del 2019 ha demandato: a) a un d.P.C.m., da adottarsi entro il 30 settembre 2020 per il triennio di riferimento (quindi per gli anni 2021, 2022, 2023), l'individuazione dei «criteri e [del]le modalità di ammissibilità delle istanze e di assegnazione dei contributi [...] incluse le modalità [...] di monitoraggio», previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, poi effettivamente sancita in data 26 novembre 2020, che ha consentito l'emanazione del d.P.C.m. 21 gennaio 2021 sui criteri di riparto, condiviso con le comunità locali; b) a due decreti del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, le modalità di trasmissione delle istanze per la concessione dei contributi, nonché l'effettiva assegnazione delle risorse.

Lo Stato, con la legge n. 234 del 2021, assegna, esclusivamente per il 2022, per le medesime finalità stabilite dalla legge n. 160 del 2019, risorse aggiuntive pari a euro 300 milioni ai comuni con popolazione inferiore a 15 mila abitanti, o, comunque, rimasti esclusi dal precedente riparto.

Ricostruito in tal senso il contesto normativo di riferimento, secondo la Corte la questione di legittimità costituzionale del comma 537, promossa in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost., è fondata nella parte in cui non prevede che il decreto interministeriale di riparto delle risorse sia adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Nella fattispecie in esame, lo Stato ha attratto, con chiamata in sussidiarietà, le competenze amministrative di dettaglio, unitamente alle rispettive competenze legislative regionali, nella materia «governo del territorio» e, nel fare ciò, ha recepito i contenuti di un d.P.C.m. precedente, adottato previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali (come stabilito a suo tempo dalla norma legislativa che lo prevedeva), senza garantire il coinvolgimento delle regioni. Il mancato coinvolgimento delle regioni si è registrato non solo a monte dell'adozione del d.P.C.m., ma anche a valle della sua attuazione. La disposizione impugnata non ha previsto alcuna procedura atta a garantire la reale partecipazione degli enti territoriali nella fase gestoria del fondo, ossia prima dell'adozione del più volte citato decreto interministeriale, il quale, evidentemente, nell'individuare i comuni beneficiari delle risorse, implica una valutazione sulla pertinenza e sulla rilevanza delle opere da finanziare.

L'ultima questione promossa dalla Regione Veneto riguarda il comma 721, lettera a), che viene impugnato in riferimento agli artt. 3, 117, quarto comma, e 120 Cost., assumendo che la disposizione sarebbe invasiva della competenza legislativa regionale residuale nella materia «formazione professionale», e, congiuntamente, lesiva dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, in quanto predetermina rigidamente i criteri per la definizione delle linee guida, così “blindando” i contenuti dell'accordo fra i diversi livelli di governo.

Anche in questo caso la Corte preliminarmente identifica l'ambito materiale a cui ricondurre la disposizione impugnata per poi dichiarare fondata la questione di legittimità promossa in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost.

In tema di tirocini extracurricolari, la Corte ha affermato che, dopo la riforma costituzionale del 2001, la competenza legislativa esclusiva delle regioni in materia di istruzione e formazione professionale «“riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi” (sentenza n. 50 del 2005). Viceversa, la disciplina della formazione interna – ossia quella formazione che i datori di lavoro offrono in ambito aziendale ai propri dipendenti – di per sé non rientra nella menzionata materia, né in altre di competenza regionale; essa, essendo intimamente connessa con il sinallagma contrattuale, attiene all'ordinamento civile, sicché spetta allo Stato stabilire la relativa normativa (sentenza n. 24 del 2007)» (sentenza n. 287 del 2012).

Nella sentenza appena richiamata, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione statale che limitava la promozione dei tirocini extracurricolari unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio poiché, intervenendo «in via diretta in una materia che non ha nulla a che vedere con la formazione aziendale», determinava «un'indebita invasione dello Stato in una materia di competenza residuale delle Regioni».

Nel caso in esame, la disposizione statale impugnata circoscrive l'applicazione dei tirocini extracurricolari a soggetti con difficoltà di inclusione sociale, escludendo la possibilità per le regioni di introdurre, in sede di accordo, ogni diversa scelta formativa. Tale limitazione determina anche in questo caso, analogamente a quanto affermato nel richiamato precedente, «un'indebita invasione» (sentenza n. 287 del 2012) della competenza legislativa regionale residuale in materia di «formazione professionale».

SENTENZA N. 70
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, da 534 a 537 e 721, lettera a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 28 febbraio 2022, depositato in cancelleria il 1° marzo 2022, iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2023 il Giudice relatore Angelo Buscema;
uditi gli avvocati Andrea Manzi e Giacomo Quarneti per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, la Regione Veneto ha promosso plurime questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, in riferimento a molteplici parametri di competenza e sostanziali.

1.1.– Con riferimento al comma 269 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 la Regione promuove tre questioni di legittimità costituzionale.

La prima questione si riferisce alla previsione dell'onere per le regioni di predisporre un Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario al fine di poter aumentare la spesa per il personale del cinque per cento (ulteriore rispetto al dieci per cento già concesso dall'art. 11, comma 1, del d.l. n. 35 del 2019, come convertito). Tale disposizione sarebbe lesiva della competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute e di quella residuale in materia di organizzazione del personale, ai sensi dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. Sarebbero altresì violati gli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., poiché la medesima disposizione genererebbe una duplicazione degli strumenti di pianificazione (il Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale si sovrapporrebbe al tradizionale Piano triennale di fabbisogno del personale), risultando perciò in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Il comma 269 del medesimo art. 1 è impugnato altresì nella parte in cui non prevede termini perentori per l'adozione del decreto interministeriale recante la metodologia per la predisposizione del menzionato Piano per il fabbisogno regionale. Tale disposizione violerebbe gli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., poiché l'assenza di termine perentorio, qualora precludesse l'assunzione di nuovo personale, comprometterebbe l'erogazione delle prestazioni sanitarie, nonché la tutela della salute.

Il comma 269, infine, è impugnato là dove sottopone il Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario alla valutazione e all'approvazione del Tavolo di verifica degli adempimenti di razionalizzazione della spesa sanitaria, nonché del Comitato paritetico di verifica dei livelli essenziali di assistenza (LEA). La Regione lamenta che l'intervento di tali organismi «a composizione mista statale e regionale» nella valutazione di efficacia del menzionato Piano, ingerendosi direttamente nei profili organizzatori del sistema sanitario regionale, invaderebbe la competenza legislativa residuale regionale in materia di organizzazione del personale, e lederebbe altresì la competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute, violando i commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost.

1.2.– Sono poi impugnati i commi da 534 a 537 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, nella parte in cui prevedono che i contributi per la rigenerazione urbana erogati dallo Stato siano ripartiti tra i comuni con decreto interministeriale, senza coinvolgimento delle regioni. Tale mancato coinvolgimento violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché la competenza legislativa regionale concorrente nella materia «governo del territorio» non consentirebbe allo Stato interventi attuativi di dettaglio; sarebbe inoltre violato l'art. 118, primo comma, Cost., poiché gli interventi di dettaglio sarebbero consentiti allo Stato solo in caso di attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative (e delle correlate funzioni legislative), ipotesi che – secondo la Regione – non ricorrerebbe nel caso di specie; sarebbe violato altresì l'art. 119, quinto comma, Cost., perché tali interventi di dettaglio sarebbero consentiti solo per la promozione delle specifiche finalità ivi stabilite, ipotesi che non ricorrerebbe nel caso di specie, trattandosi di interventi statali volti a finanziare «ordinarie competenze comunali»; sarebbe infine lesa l'art. 120 Cost., poiché le disposizioni impugnate, interferendo con le competenze legislative regionali nella materia «governo del territorio», avrebbero dovuto prevedere il coinvolgimento delle regioni nella gestione dei fondi, la cui mancata partecipazione si tradurrebbe in una violazione del principio di leale collaborazione.

1.3.– Infine, è impugnato il comma 721 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, là dove – nel demandare a un accordo tra Stato e regioni, concluso in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione di linee guida condivise in materia di tirocini extracurricolari – stabilisce che la revisione della disciplina debba avvenire «secondo criteri che ne circoscrivano l'applicazione in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale» (lettera a). Tale disposizione, secondo la Regione ricorrente, violerebbe gli artt. 3, 117, quarto comma, e 120 Cost., poiché sarebbe invasa la competenza legislativa regionale residuale nella materia «formazione professionale», e, congiuntamente, sarebbero lesi i principi di ragionevolezza e di leale collaborazione nella misura in cui tale disposizione predetermina rigidamente i criteri per la definizione delle menzionate linee guida, così “blindando” i contenuti dell'accordo fra i diversi livelli di governo.

2.– In via preliminare occorre delimitare il thema decidendum.

Quanto al primo gruppo di questioni, benché la ricorrente impugni genericamente l'art. 1, comma 269, della legge n. 234 del 2021, dall'esame del ricorso e dalle motivazioni addotte si può agevolmente ricavare che le norme ritenute lesive delle prerogative regionali siano quelle riconducibili alla lettera c) del comma 269 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, cui pertanto deve circoscriversi l'esame di questa Corte.

Con riguardo al secondo insieme di questioni, benché la Regione impugni genericamente i commi da 534 a 537 della medesima legge, dalla lettura complessiva del ricorso si evince che le censure si appuntano esclusivamente sulla mancata partecipazione delle regioni nella fase gestoria del fondo per la rigenerazione urbana; si lamenta infatti che, ai sensi del comma 537, il riparto delle risorse sia affidato a un decreto interministeriale, senza alcun coinvolgimento regionale. A questa sola disposizione, pertanto, deve circoscriversi l'esame di questa Corte.

Infine, anche per l'ultimo gruppo di questioni, si deve ritenere che – rispetto a quanto indicato dalla Regione – il ricorso si riferisce esclusivamente alla lettera a) del comma 721 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, là dove, nel demandare a un accordo tra Stato e regioni la definizione di linee guida condivise in materia di tirocini extracurricolari, stabilisce che la revisione della disciplina debba

avvenire «secondo criteri che ne circoscrivano l'applicazione in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale».

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

3.– Come già rilevato (punto 1.1. del Considerato in diritto) l'impugnazione della lettera c) del comma 269 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 si articola in tre diverse questioni di legittimità costituzionale.

3.1.– La prima questione attiene all'onere di redigere il Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario al fine di accedere alle quote aggiuntive di fondo sanitario nazionale ed è promossa in riferimento ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., per violazione della competenza legislativa concorrente «tutela della salute» e di quella residuale «organizzazione del personale regionale»; la medesima disposizione è ritenuta altresì lesiva dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost.

3.2.– La questione formulata in riferimento ai parametri di competenza legislativa di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost. riveste priorità logica e merita di essere scrutinata per prima (ex plurimis, sentenza n. 86 del 2022).

3.2.1.– Tale questione non è fondata.

Al fine di stabilire l'ambito materiale cui ricondurre la disposizione impugnata, questa Corte ha ribadito che «non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro ratio e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato» (sentenza n. 136 del 2018; nello stesso senso, ex plurimis, da ultimo, sentenza n. 6 del 2023).

Questa Corte ha affermato, con indirizzo pressoché costante, che le disposizioni sulla programmazione del personale e sulla fissazione di limiti alle assunzioni non si prestano ad afferire a un solo ambito materiale, per il fatto di incidere su plurimi settori di competenza legislativa, sia esclusiva che concorrente (ex plurimis, sentenza n. 231 del 2017).

Nel caso di specie, l'intervento legislativo statale incide sull'organizzazione sanitaria e, pertanto, sulla materia «tutela della salute» (sentenza n. 9 del 2022), come si evince non solo dal titolo dell'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, rubricato «Disposizioni in materia di personale e di nomine negli enti del Servizio sanitario nazionale», ma anche dal tenore complessivo del comma 1 del medesimo articolo, nel quale si inserisce la disposizione impugnata, da cui emerge che tale normativa è finalizzata a una «graduale revisione della disciplina delle assunzioni» del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni.

Viene in rilievo indirettamente anche la competenza legislativa statale esclusiva in materia di fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni sotto l'aspetto finanziario (ex plurimis, sentenza n. 62 del 2020), come risulta dal primo periodo dell'art. 11, comma 1, del richiamato d.l. n. 35 del 2019, come convertito, che prevede la possibilità di aumentare il valore della spesa del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni «nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato e ferma restando la compatibilità finanziaria» come risulta dalla previsione del coinvolgimento del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA.

Le norme impugnate sono riconducibili altresì alla competenza legislativa statale in materia di principi fondamentali per il «coordinamento della finanza pubblica». Ciò traspare là dove il legislatore statale, nel consentire gli aumenti di spesa per il personale del dieci e dell'ulteriore cinque per cento, richiama l'esigenza di rispettare il valore complessivo della stessa voce di spesa del Servizio sanitario nazionale, determinata ai sensi dei precedenti periodi, e – soprattutto – laddove finalizza la sottoposizione del Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale alle valutazioni del Tavolo e del Comitato paritetico per la verifica dei LEA «anche» al fine di salvaguardare l'invarianza della spesa complessiva.

Si è, dunque, in presenza di un intreccio inestricabile di competenze, sia esclusive che concorrenti, nessuna delle quali assume carattere prevalente, fattispecie questa che esige – affinché

l'intervento legislativo statale sia legittimo – l'impiego della leale collaborazione (ex plurimis, sentenza n. 35 del 2021).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, la procedura di acquisizione dell'intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano è considerata idonea a garantire la leale collaborazione, poiché consente lo svolgimento di genuine trattative e permette un reale coinvolgimento delle parti (in questo senso, ex plurimis, sentenza n. 261 del 2017).

In proposito, deve precisarsi che il 18 dicembre 2019 è stata acquisita l'intesa in sede di Conferenza permanente sul Patto per la salute 2019-2021. In tale sede le parti hanno convenuto sia di innalzare la percentuale di incremento della spesa di personale di cui al secondo periodo del comma 1 dell'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, dal cinque al dieci per cento; sia di «valutare, per il periodo di vigenza del presente patto, la possibilità di un graduale aumento, sino al quindici per cento, della percentuale di incremento della spesa di cui al punto precedente qualora emergano oggettivi ulteriori fabbisogni di personale rispetto alle facoltà assunzionali consentite dal citato articolo 11, valutati congiuntamente dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti e dal Comitato LEA, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del servizio sanitario regionale» (scheda 3 del Patto per la salute).

Come osservato dall'Avvocatura generale dello Stato, la normativa contenuta nella lettera c) del comma 269 recepisce quanto convenuto nella richiamata intesa, la cui finalità era proprio quella di fornire agli enti regionali uno strumento di programmazione per le risorse umane in ambito sanitario, che consentisse di assicurare standard qualitativi e quantitativi uniformi.

La disposizione impugnata, pertanto, benché incidente in plurimi ambiti materiali, in quanto preceduta da intesa, ha garantito il rispetto della leale collaborazione e il reale coinvolgimento delle regioni, elemento che consente di escludere la lesione delle richiamate competenze regionali nelle materie tutela della salute e organizzazione del personale regionale, di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.

3.2.2.– Occorre a questo punto valutare – alla stregua del principio di stretta ragionevolezza – se la disposizione impugnata, nella parte in cui introduce un nuovo piano triennale, finalizzato a documentare l'oggettiva ulteriore esigenza di personale e, quindi, a ottenere l'ulteriore cinque per cento di finanziamento aggiuntivo, sia ragionevole e coerente rispetto alla sua funzione e alla sua ratio, «rammentando che “[i]l giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento [...] è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della ratio della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale ratio del filtro selettivo introdotto” (sentenza n. 44 del 2020)» (sentenza n. 199 del 2022).

3.3.– Anche la questione promossa in riferimento agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. non è fondata.

La finalità della disposizione impugnata viene identificata, da un lato, nella dimostrazione di «oggettivi ulteriori fabbisogni» di personale sanitario, dall'altro, nel garantire che l'aumento della spesa per il personale avvenga salvaguardando «l'invarianza della spesa complessiva».

Il principio di ragionevolezza non è dunque scalfito, poiché la nuova metodologia di calcolo del fabbisogno del personale – come osservato dalla difesa erariale – si applica al Piano che dovranno redigere le singole regioni per la programmazione del personale sanitario, da effettuarsi secondo criteri di calcolo condivisi.

La disposizione impugnata, pertanto, non determina alcuna sovrapposizione fra i piani triennali di fabbisogno del personale che ogni singola amministrazione o ASL deve comunque redigere (ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», e successive modificazioni e integrazioni) e il “nuovo” Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario, che deve essere redatto dalle regioni per poter accedere alle risorse aggiuntive del fondo sanitario nazionale.

3.4.– La Regione Veneto impugna poi la lettera c) del comma 269 là dove non prevede termini perentori per l'adozione del decreto interministeriale recante la metodologia di calcolo per la determinazione dei fabbisogni di personale degli enti del servizio sanitario regionale, poiché la mancata previsione di un termine – risolvendosi in un impedimento alla predisposizione del Piano secondo la predetta metodologia condivisa – è ritenuta in contrasto con gli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost.

3.4.1.– La questione non è fondata.

La fissazione di un termine ordinatorio, anziché perentorio, non rappresenta, infatti, un impedimento per l'erogazione delle prestazioni essenziali da parte delle regioni ma, al contrario, la favorisce, posto che, qualora il termine fosse perentorio, la mancata acquisizione dell'intesa allo spirare del termine non renderebbe possibile l'adozione stessa del decreto.

È proprio la previsione di un termine ordinatorio da parte della disposizione impugnata che consente – anche nell'eventualità di superamento dei 180 giorni – la prosecuzione dell'iter di adozione del provvedimento amministrativo.

Tale ricostruzione, peraltro, è confortata dalla fattispecie all'esame, posto che l'intesa sulla metodologia di calcolo del fabbisogno del personale sanitario è stata raggiunta in data 21 dicembre 2022 (ossia dopo la scadenza del termine).

3.5.– La Regione impugna, infine, la stessa lettera c) del comma 269 laddove prevede che il Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale sia «valutat[o] e approvat[o]» dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e dal Comitato paritetico permanente per la verifica dei LEA, poiché tale condizione di efficacia è ritenuta lesiva delle competenze regionali concorrenti e residuali, rispettivamente nelle materie «tutela della salute» e «organizzazione del personale», di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.

3.5.1.– La questione non è fondata, nei sensi e nei termini di seguito indicati.

Occorre anzitutto precisare che la già richiamata intesa sul Patto per la salute 2019-2021, raggiunta il 18 settembre 2019 in sede di Conferenza permanente, aveva sancito che il menzionato Piano venisse «valutato congiuntamente» dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e dal Comitato paritetico permanente per la verifica dei LEA.

Come questa Corte ha recentemente affermato, l'azione congiunta del citato Comitato paritetico e del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali è finalizzata ad analizzare l'andamento del piano di rientro dai disavanzi sanitari; peraltro, la peculiare composizione di tali organismi, «improntata a una compenetrazione tra la componente statale e quella regionale, garantisce di per sé il pieno coinvolgimento della Regione in merito all'analisi dell'andamento del proprio piano di rientro» (sentenza n. 168 del 2021).

Ciò considerato, la previsione secondo cui l'approvazione del Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale è rimessa al Tavolo tecnico e al Comitato paritetico determina una diretta ingerenza di tali organismi nei profili organizzatori del sistema sanitario regionale e si risolve in una compressione dell'autonomia organizzativa delle regioni, le quali, nell'adempiere all'onere di redigere il Piano del personale, secondo la metodologia di calcolo stabilita e applicata in modo uniforme in tutto il territorio nazionale, predispongono un documento che già garantisce (e consente di verificare) l'oggettività degli ulteriori fabbisogni di spesa per il personale.

La disposizione impugnata, in quanto diretta a salvaguardare precipuamente gli equilibri della finanza pubblica, deve considerarsi applicabile solo alle regioni sottoposte al Piano di rientro, le quali sono impegnate in rigidi programmi di contenimento della spesa e di garanzia dei LEA, posto che gli aumenti di spesa consentiti dalle disposizioni richiamate sono finanziati con risorse del Fondo sanitario nazionale.

Per le regioni non sottoposte al piano di rientro è invece sufficiente, alla luce delle considerazioni sopra riportate, la valutazione congiunta dei predetti organismi, sul modello di quanto concordato nell'intesa.

La presente questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 269, lettera c), promossa in riferimento ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., deve pertanto dichiararsi non fondata, nel senso e nei termini chiariti.

4.– Il secondo gruppo di questioni ha ad oggetto il comma 537 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, nella parte in cui demanda la determinazione dell'ammontare del contributo per la rigenerazione urbana spettante a ciascun comune a un decreto del Ministro dell'interno, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, senza alcuna forma di coinvolgimento delle regioni.

La disposizione è impugnata per plurimi motivi: in primo luogo, la ricorrente lamenta l'invasione della competenza legislativa concorrente nella materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.; in secondo luogo, lamenta la lesione delle competenze amministrative riconosciute dall'art. 118, primo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., poiché l'eventuale chiamata in sussidiarietà sarebbe avvenuta in assenza di esigenze unitarie, e non avrebbe garantito la partecipazione regionale; infine, la disposizione è impugnata anche per violazione del quinto comma dell'art. 119 Cost., perché le risorse “aggiuntive” stanziato dallo Stato sono considerate dalla ricorrente funzionali a garantire «ordinarie competenze comunali» e non scopi diversi dal normale esercizio delle proprie funzioni.

4.1.– È necessaria anzitutto una precisazione sulle argomentazioni che l'Avvocatura generale dello Stato contrappone, nella sua memoria di costituzione, ai motivi posti dalla Regione Veneto a sostegno del ricorso.

La difesa erariale reputa che le disposizioni impuginate si limiterebbero ad attribuire al decreto interministeriale «il compito di ripartire le risorse finanziarie tra i beneficiari selezionati, sulla base dei criteri soggettivi e oggettivi individuati a monte dal legislatore». L'esigenza di predisporre una graduatoria unica nazionale per tutti i comuni beneficiari giustificerebbe l'attrazione in sussidiarietà della funzione amministrativa e della correlata funzione legislativa «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, di cui all'art. 118, comma 1, della Costituzione». Nella stessa memoria di costituzione, tuttavia, l'Avvocatura afferma anche che il titolo di competenza legislativa prevalente non sarebbe quello individuato dalla Regione Veneto, «governo del territorio», bensì «quello previsto dall'articolo 119, comma 5, della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la destinazione di “risorse aggiuntive” e la realizzazione di “interventi speciali” volti a promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale in favore di determinati Enti territoriali».

In proposito, questa Corte ha chiarito che l'art. 119, quinto comma, Cost. non disciplina le competenze legislative dello Stato, ma prevede che quest'ultimo possa istituire fondi cosiddetti “verticali” – «lo Stato destina risorse aggiuntive» – nel rispetto di tre condizioni: a) devono avere il carattere di risorse aggiuntive o di interventi speciali; b) devono avere finalità tipologicamente individuate dalla previsione costituzionale, ossia promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni; c) devono essere destinati a enti territoriali determinati (sentenze n. 40 del 2022 e n. 187 del 2021).

4.2.– Tanto premesso, occorre identificare l'ambito materiale a cui ricondurre la disposizione impugnata, considerata la priorità logica che, nei giudizi in via principale, riveste lo scrutinio di legittimità riferito al riparto di competenze (sentenza n. 70 del 2022).

La giurisprudenza di questa Corte ha ricondotto gli interventi in ambito di urbanistica, di riqualificazione e rigenerazione urbana – quali quelli impugnati – alla materia di legislazione concorrente «governo del territorio» (ex multis, sentenze n. 24 del 2022, n. 202, n. 124, n. 115 del 2021, nonché n. 70 del 2020).

Quanto alle competenze amministrative in ambito urbanistico, questa Corte ha chiarito, con la sentenza n. 179 del 2019, che «la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesso al riconoscimento del principio dell'autonomia comunale», e ha altresì precisato che «essa non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude

che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali».

Conclusivamente, all'interno del delicato rapporto tra l'autonomia comunale e quella regionale, la suddetta competenza legislativa regionale non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni (sentenze n. 202 del 2021 e n. 179 del 2019).

Tale "condivisione" di competenze amministrative con il livello comunale trova conforto in diversi precedenti giurisprudenziali (ex multis, sentenze n. 74 e n. 56 del 2019) su casi analoghi, in cui – a fronte di attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato di funzioni amministrative (e correlate funzioni legislative) in ambiti di competenza legislativa concorrente regionale, in cui si esplicano altresì rilevanti competenze amministrative comunali – è stata ritenuta necessaria l'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata, che coinvolge sia le regioni che gli enti locali, ai sensi dell'art. 8 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).

Dalla riconducibilità delle disposizioni impugnate alla materia «governo del territorio» di legislazione concorrente consegue che le norme dettate dallo Stato possano trovare legittimazione se stabiliscono principi fondamentali, secondo quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost., ovvero se dettate per effetto della «chiamata in sussidiarietà», purché vengano garantite idonee procedure collaborative (sentenza n. 6 del 2023).

4.3.– Con riferimento alla fattispecie in esame, deve rilevarsi che la disposizione impugnata non configura né una tipologia di finanziamento riconducibile al quinto comma dell'art. 119 Cost., né un intervento di principio nella materia «governo del territorio», quanto piuttosto un tipico caso di chiamata in sussidiarietà.

Le risorse assegnate dalla disposizione impugnata, infatti, rappresentano l'implementazione del programma di rigenerazione urbana intrapreso dal legislatore statale con l'art. 1, commi 42 e 43, della legge n. 160 del 2019, volto alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale di tutti i comuni italiani, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale. Questo programma poi recepito tra le linee di investimento finanziate con il PNRR, ai sensi dell'art. 20, comma 1, lettera a), del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose», convertito, con modificazioni, nella legge 29 dicembre 2021, n. 233 – precisamente, Missione 5 (Inclusione e coesione), Componente 2 (Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore) che, per gli interventi di rigenerazione urbana, mira a ridurre i divari di cittadinanza e i divari generazionali, mediante interventi in progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale (M5C2 Investimento 2.1) e Piani urbani integrati (M5C2 Investimento 2.2). La finalità di tali interventi rivela dunque l'esigenza di una gestione unitaria.

Nell'attuare la prima tranche di investimenti, relativa al triennio 2021-2023, l'art. 1, comma 43, della legge n. 160 del 2019 ha demandato: a) a un d.P.C.m., da adottarsi entro il 30 settembre 2020 per il triennio di riferimento (quindi per gli anni 2021, 2022, 2023), l'individuazione dei «criteri e [del]le modalità di ammissibilità delle istanze e di assegnazione dei contributi [...] incluse le modalità [...] di monitoraggio», previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, poi effettivamente sancita in data 26 novembre 2020, che ha consentito l'emanazione del d.P.C.m. 21 gennaio 2021 sui criteri di riparto, condiviso con le comunità locali; b) a due decreti del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, le modalità di trasmissione delle istanze per la concessione dei contributi, nonché l'effettiva assegnazione delle risorse.

Lo Stato, con la legge n. 234 del 2021, assegna, esclusivamente per il 2022, per le medesime finalità stabilite dalla legge n. 160 del 2019, risorse aggiuntive pari a euro 300 milioni ai comuni con popolazione inferiore a 15 mila abitanti, o, comunque, rimasti esclusi dal precedente riparto.

4.4.– Così ricostruito il contesto normativo di riferimento, la questione di legittimità costituzionale del comma 537, promossa in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost., è fondata.

Questa Corte, con indirizzo pressoché costante, ha ribadito che gli interventi statali di “attrazione in sussidiarietà” per ritenersi legittimi devono esercitarsi nel rispetto della leale collaborazione; devono infatti essere garantiti momenti partecipativi per gli enti territoriali “espropriati” delle proprie prerogative costituzionali, a fronte dell’esigenza di assicurare un esercizio unitario delle funzioni (ex multis, sentenze n. 6 del 2023, n. 179, n. 123 e n. 40 del 2022, n. 104 del 2021).

Nella fattispecie in esame, lo Stato ha attratto, con chiamata in sussidiarietà, le competenze amministrative di dettaglio, unitamente alle rispettive competenze legislative regionali, nella materia «governo del territorio» e, nel fare ciò, ha recepito i contenuti di un d.P.C.m. precedente, adottato previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali (come stabilito a suo tempo dalla norma legislativa che lo prevedeva), senza garantire il coinvolgimento delle regioni.

Il mancato coinvolgimento delle regioni si è registrato non solo a monte dell’adozione del d.P.C.m., ma anche a valle della sua attuazione. La disposizione impugnata non ha previsto alcuna procedura atta a garantire la reale partecipazione degli enti territoriali nella fase gestoria del fondo, ossia prima dell’adozione del più volte citato decreto interministeriale, il quale, evidentemente, nell’individuare i comuni beneficiari delle risorse, implica una valutazione sulla pertinenza e sulla rilevanza delle opere da finanziare.

Tale elemento determina una lesione delle prerogative costituzionali assegnate alle regioni dall’art. 117, terzo comma, Cost., in materia «governo del territorio», e del principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost.

Da ciò consegue l’illegittimità costituzionale del comma 537 dell’art. 1 della legge n. 234 del 2021, nella parte in cui non prevede che il decreto interministeriale di riparto delle risorse sia adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Restano assorbite le ulteriori censure promosse nei confronti della medesima disposizione.

5.– L’ultima questione promossa dalla Regione Veneto riguarda l’art. 1, comma 721, lettera a), della legge n. 234 del 2021, il quale – nel demandare a un accordo, concluso in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, tra Stato e regioni «la definizione di linee-guida condivise» in materia di tirocini extracurricolari – stabilisce che la revisione della disciplina debba avvenire «secondo criteri che ne circoscrivano l’applicazione in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale».

La disposizione è impugnata in riferimento agli artt. 3, 117, quarto comma, e 120 Cost., assumendo che sarebbe invasiva della competenza legislativa regionale residuale nella materia «formazione professionale», e, congiuntamente, lesiva dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, in quanto predetermina rigidamente i criteri per la definizione delle linee guida, così “blindando” i contenuti dell’accordo fra i diversi livelli di governo.

5.1.– Anche in questo caso occorre muovere dallo scrutinio di legittimità costituzionale riferito al riparto di competenze, per la priorità logica che lo stesso riveste nei giudizi in via principale.

5.2.– La questione promossa in riferimento all’art. 117, quarto comma, Cost. è fondata.

5.2.1.– In tema di tirocini extracurricolari, questa Corte ha affermato che, dopo la riforma costituzionale del 2001, la competenza legislativa esclusiva delle regioni in materia di istruzione e formazione professionale «“riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi” (sentenza n. 50 del 2005). Viceversa, la disciplina della formazione interna – ossia quella formazione che i datori di lavoro offrono in ambito aziendale ai propri dipendenti – di per sé non rientra nella menzionata materia, né in altre di competenza regionale; essa, essendo intimamente connessa con il sinallagma contrattuale, attiene all’ordinamento civile, sicché spetta allo Stato stabilire la relativa normativa (sentenza n. 24 del 2007)» (sentenza n. 287 del 2012).

Nella sentenza appena richiamata, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione statale che limitava la promozione dei tirocini extracurricolari unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio poiché, intervenendo «in via diretta in una materia che non ha nulla a che vedere con la formazione aziendale», determinava «un'indebita invasione dello Stato in una materia di competenza residuale delle Regioni».

Nel caso in esame, la disposizione statale impugnata circoscrive l'applicazione dei tirocini curricolari a soggetti con difficoltà di inclusione sociale, escludendo la possibilità per le regioni di introdurre, in sede di accordo, ogni diversa scelta formativa.

Tale limitazione determina anche in questo caso, analogamente a quanto affermato nel richiamato precedente, «un'indebita invasione» (sentenza n. 287 del 2012) della competenza legislativa regionale residuale in materia di «formazione professionale».

La disposizione impugnata, pertanto, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 537, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), nella parte in cui non prevede che il decreto interministeriale di determinazione dell'ammontare del contributo attribuito a ciascun comune sia adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 721, lettera a), della legge n. 234 del 2021;

3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 269, lettera c), della legge n. 234 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 269, lettera c), della legge n. 234 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, secondo comma, e 117, commi terzo e quarto, Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 aprile 2023.

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 8 febbraio 2023, n. 73

Materia: Autonomia finanziaria dei comuni e del principio di correlazione tra funzioni e risorse, autonomia amministrativa e finanziaria riconosciuta agli enti locali dallo statuto regionale della Regione Siciliana

Parametri invocati: articoli 3, 97, primo e secondo comma, 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, Cost. e anche all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana

Oggetto: articoli 19, comma 2, lettera b), e 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012.

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera b), della legge della Regione Siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive), nella parte in cui non subordina il trasferimento ai comuni competenti per territorio, da parte del commissario liquidatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale, delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite;

- la Corte 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. 2, comma 2, lettera c), secondo periodo, della l.r. Siciliana 8/2012, nella parte in cui non subordina la cessione ai comuni competenti per territorio delle strade progettate, realizzate e gestite dall'IRSAP alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite;

- non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con due sentenze non definitive di analogo tenore, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 97, primo e secondo comma, 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, Cost., nonché all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 19, comma 2, lettera b), e 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012. Le disposizioni impugnate prevedono, da un lato, all'art. 19, comma 2, lettera b), della l.r. Siciliana 8/2012, il trasferimento ai comuni siciliani competenti per territorio delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli ex consorzi per le aree di sviluppo industriale (consorzi ASI); d'altro lato, all'art. 16, comma 13, della l.r. Siciliana 8/2012, l'esclusiva attribuzione all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP) dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle leggi in materia di urbanistica ed edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle ex aree consortili. Secondo il giudice a quo, all'incremento delle attività necessarie ad assicurare la gestione e la manutenzione delle strade trasferite ai comuni non si accompagnerebbe una corrispondente e proporzionale attribuzione ad essi di mezzi finanziari, con violazione dell'art. 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, Cost. e dell'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana. Sarebbero violati anche l'art. 97, primo e secondo comma, Cost., a causa dell'inadeguato finanziamento dei servizi di gestione e manutenzione delle strade e della conseguente lesione del principio del buon andamento, e l'art. 3 Cost., per l'irragionevole disparità

di trattamento tra i comuni siciliani, obbligati a gestire e mantenere le strade trasferite in proprietà senza un'adeguata attribuzione di risorse finanziarie, e l'IRSAP che, pur non sostenendo le relative spese di gestione e manutenzione della viabilità, percepisce gli oneri di urbanizzazione e costruzione e, ai sensi dell'art. 4 della l.r. Siciliana 8/2012, può beneficiare di eventuali contributi regionali e comunali per lo svolgimento delle proprie attività. Secondo la Corte costituzionale, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera b), della l.r. Siciliana 8/2012, in riferimento al primo e quarto comma dell'art. 119 Cost., è fondata. L'attuale assetto normativo è connotato, dunque, da una evidente anomalia, poiché sono indicate esclusivamente le risorse di cui gode l'IRSAP per lo svolgimento delle funzioni di propria competenza e non è stata, invece, individuata alcuna forma di finanziamento a beneficio degli enti comunali, nonostante siano state ad essi trasferite le strade con i connessi compiti, in origine spettanti all'IRSAP, di manutenzione delle infrastrutture stradali. La questione della mancata corrispondenza tra le funzioni attribuite agli enti territoriali e l'assegnazione di risorse adeguate è stata già affrontata dalla Corte costituzionale. Va richiamata, al riguardo, la giurisprudenza costituzionale relativa all'assegnazione da parte dello Stato delle risorse agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali trasferite. La Corte ha ritenuto non conforme alla Costituzione la mancata previsione legislativa della riassegnazione delle risorse necessarie alle regioni e agli enti locali subentranti nell'esercizio delle predette funzioni. Ha precisato che l'art. 119 Cost. *“impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti. L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Costituzione”* e richiama a sostegno la sentenza 137 del 2018. La Corte ha anche chiarito che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa e che le risorse disponibili possono subire modifiche, anche in diminuzione. Tuttavia, simili riduzioni non devono comunque rendere *“difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite”* (sentenza n. 155 del 2020). L'esigenza di fornire un'adeguata provvista finanziaria risulta, inoltre, particolarmente significativa avuto riguardo alla posizione dei comuni di piccole dimensioni, che, a seguito dell'assegnazione di nuove funzioni in mancanza dell'attribuzione di risorse adeguate, rischiano di subire l'attivazione delle procedure di dissesto (sentenza n. 135 del 2020). È, dunque, fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 19, comma 2, lettera b), della l.r. Siciliana 8/2012 per violazione del primo e quarto comma dell'art. 119 Cost., avuto riguardo alla mancata assegnazione di risorse ai comuni cui vengono trasferite nuove funzioni. Infatti, non può dubitarsi che il trasferimento ai comuni della viabilità e delle opere connesse comporti l'assegnazione, unitamente alla proprietà delle strade, dei connessi obblighi di gestione e manutenzione, in applicazione di quanto previsto all'art. 14 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), secondo cui *“gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono: a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi”*. La totale assenza di risorse finanziarie comporta un pregiudizio per i comuni a causa dell'impossibilità di sostenere i nuovi compiti. È pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, nella parte in cui non subordina il trasferimento ai comuni competenti per territorio, da parte del commissario liquidatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale, delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite. Non sono fondate le ulteriori questioni sollevate dal rimettente, in riferimento ai parametri costituzionali e statutari evocati, aventi ad oggetto l'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, che attribuisce in via esclusiva all'IRSAP i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione. Infine, la declaratoria di illegittimità costituzionale si estende in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, all'art.

2, comma 2, lettera c), secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, che prevede la cessione da parte dell'IRSAP ai comuni competenti per territorio delle strade progettate, realizzate e gestite dall'Istituto stesso, nella parte in cui non subordina la cessione ai comuni competenti per territorio delle strade progettate, realizzate e gestite dall'IRSAP alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite. La disposizione risulta espressiva della stessa logica sottesa al censurato art. 19, comma 2, lettera b), comportando la medesima violazione del primo e quarto comma dell'art. 119 Cost., di cui replica gli effetti pregiudizievoli a carico dei comuni. Infatti, al trasferimento delle strade ai comuni da parte dell'IRSAP non si accompagna la necessaria dotazione finanziaria per la gestione e manutenzione delle opere viarie trasferite. Fermo restando che gli effetti della presente pronuncia non si estendono ai trasferimenti delle opere viarie posti in essere dai commissari liquidatori dei consorzi ASI attraverso provvedimenti divenuti definitivi, è da rimarcare l'esigenza che la Regione Siciliana, in coerenza con i principi espressi da questa Corte, assegni adeguati mezzi finanziari ai comuni cui sono stati già trasferiti i compiti di manutenzione e gestione delle infrastrutture stradali.

SENTENZA N. 73
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 19, comma 2, lettera b), e 16, comma 13, della legge della Regione Siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive), promossi dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con due sentenze non definitive del 23 febbraio 2022, iscritte, rispettivamente, ai n 25 e 26 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Monforte San Giorgio, del Comune di San Pier Niceto, del Consorzio ASI di Messina in liquidazione e dell'Istituto regionale dello sviluppo delle attività produttive (IRSAP), nonché gli atti di intervento della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi gli avvocati Raffaella Ermelinda Pugliano per il Comune di Monforte San Giorgio e per il Comune di San Pier Niceto, Riccardo Rotigliano per il Consorzio ASI di Messina in liquidazione e per l'IRSAP, e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con due sentenze non definitive di analogo tenore, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97, primo e secondo comma, 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, Cost., nonché all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 19, comma 2, lettera b), e 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012.

1.1.– Le disposizioni impugnate prevedono, da un lato, all'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, il trasferimento ai comuni siciliani competenti per territorio delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli ex consorzi per le aree di sviluppo industriale (consorzi ASI); d'altro lato, all'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, l'esclusiva attribuzione all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP) dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle leggi in materia di urbanistica ed edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle ex aree consortili.

1.2.– Secondo il giudice a quo, all'incremento delle attività necessarie ad assicurare la gestione e la manutenzione delle strade trasferite ai comuni non si accompagnerebbe una corrispondente e proporzionale attribuzione ad essi di mezzi finanziari, con violazione dell'art. 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, Cost. e dell'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana.

1.3.– Sarebbero violati anche l'art. 97, primo e secondo comma, Cost., a causa dell'inadeguato finanziamento dei servizi di gestione e manutenzione delle strade e della conseguente lesione del principio del buon andamento, e l'art. 3 Cost., per l'irragionevole disparità di trattamento tra i comuni

siciliani, obbligati a gestire e mantenere le strade trasferite in proprietà senza un'adeguata attribuzione di risorse finanziarie, e l'IRSAP che, pur non sostenendo le relative spese di gestione e manutenzione della viabilità, percepisce gli oneri di urbanizzazione e costruzione e, ai sensi dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, può beneficiare di eventuali contributi regionali e comunali per lo svolgimento delle proprie attività.

2.– In via preliminare, deve disporsi la riunione dei predetti giudizi perché le sentenze non definitive di rimessione sollevano le stesse questioni e si fondano su argomentazioni sostanzialmente comuni.

3.– Ancora in via preliminare, deve essere precisato che la forma della sentenza non definitiva, in luogo dell'ordinanza, quale atto di promovimento del giudizio di legittimità costituzionale, non inficia di per sé l'ammissibilità delle questioni con essa sollevate.

Alla sentenza non definitiva può essere, infatti, riconosciuto, sul piano sostanziale, il carattere dell'ordinanza di rimessione, sempre che il giudice a quo – come nel caso in esame – abbia disposto, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte, dopo aver valutato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (tra le tante, sentenza n. 218 del 2021).

4.– Quanto ai profili di asserita inammissibilità, non è fondata l'eccezione di omesso tentativo di interpretazione conforme.

L'IRSAP e il Consorzio ASI di Messina in liquidazione sostengono che il rimettente non si sarebbe confrontato con la possibilità di interpretare la disposizione di cui all'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 nel senso che ai comuni sarebbe stata assegnata solo la proprietà delle strade, mentre spetterebbe all'IRSAP la relativa gestione con i conseguenti oneri.

In realtà, il giudice rimettente ha affrontato la questione e, con ampia motivazione, ha ritenuto che gli oneri di gestione siano una «conseguenza naturale della titolarità del bene» e che essi possano essere attribuiti ad un soggetto diverso dall'ente proprietario delle strade solo in forza di una esplicita previsione derogatoria, non presente nell'art. 19 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012.

Se queste valutazioni siano condivisibili, è questione che attiene al merito. Ai fini dell'ammissibilità, è infatti sufficiente – in base alla costante giurisprudenza di questa Corte – che il giudice abbia esplorato, e consapevolmente scartato, la possibilità di una interpretazione conforme alla Costituzione (tra le tante, sentenze n. 172 e n. 150 del 2021).

5.– Afferisce al merito anche l'eccezione relativa all'asserita erroneità del presupposto interpretativo, cioè all'esistenza di una correlazione diretta tra la corresponsione degli oneri di urbanizzazione e costruzione e la manutenzione delle opere viarie.

6.– Non può essere accolta neppure l'eccezione riguardante il carattere manipolativo dell'intervento richiesto, tale da implicare scelte rimesse alla valutazione discrezionale del legislatore: ciò alla luce del costante orientamento di questa Corte, secondo cui «l'ammissibilità delle questioni è condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore» (così, sentenze n. 34 del 2021 e n. 224 del 2020).

Il giudice rimettente, nel reputare irragionevole un meccanismo che, nel prevedere l'assegnazione all'IRSAP dei mezzi finanziari per lo svolgimento delle proprie attività, ivi compresi i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione, non attribuisce alcuna risorsa ai comuni, ai quali sono trasferite le opere viarie con i connessi obblighi manutentivi, sollecita un intervento di questa Corte, affinché il trasferimento delle strade si accompagni all'attribuzione agli enti comunali delle risorse necessarie.

La circostanza che siano presenti spazi rimessi alla discrezionalità legislativa circa la concreta modalità di assegnazione delle risorse non implica la sottrazione delle norme al giudizio sulla legittimità costituzionale, specie ove sia rilevata una manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate (sentenza n. 157 del 2021).

7.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, in riferimento al primo e quarto comma dell'art. 119 Cost., è fondata.

7.1.– La disamina nel merito delle censure richiede un'esposizione della legislazione della Regione Siciliana che disciplina il trasferimento all'IRSAP dei compiti già assegnati ai consorzi ASI.

7.2.– La composizione, gli scopi e i mezzi finanziari dei consorzi ASI ("consorzi per le aree di sviluppo industriale e per i nuclei di industrializzazione"), enti deputati alla gestione territoriale degli insediamenti industriali, erano disciplinati dalla legge della Regione Siciliana 4 gennaio 1984, n. 1 (Disciplina dei consorzi per le aree di sviluppo industriale e per i nuclei di industrializzazione della Sicilia). Era previsto che i consorzi provvedessero all'esecuzione delle opere consortili (art. 31) e che fossero responsabili della gestione delle infrastrutture, servizi ed impianti consortili necessari all'attrezzatura delle aree e dei nuclei (art. 32).

Nell'ambito dell'attività svolta per la realizzazione delle opere occorrenti per l'attuazione da parte dei consorzi delle iniziative stabilite dalla legge, gli insediamenti industriali realizzati all'interno delle aree consortili erano esonerati dal pagamento degli oneri di urbanizzazione e dal costo di costruzione degli insediamenti industriali realizzati all'interno delle aree (art. 24).

7.3.– La legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 ha soppresso e posto in liquidazione i consorzi ASI esistenti, attraverso lo scioglimento degli organi consortili e la contestuale nomina, per lo svolgimento delle attività di liquidazione, di un commissario straordinario per ogni consorzio ASI, con il compito, tra l'altro, di individuare i beni immobili rientranti nel patrimonio indisponibile dei singoli consorzi, tra cui «la viabilità e le opere connesse» (art. 19, comma 2, lettera f, nel suo testo originario) da trasferire all'IRSAP, ente strumentale della Regione Siciliana istituito con la medesima legge reg. Siciliana n. 8 del 2012.

7.4.– La finalità dell'IRSAP era ed è quella di promuovere «l'insediamento delle imprese nelle aree destinate allo svolgimento di attività produttive attraverso lo sviluppo e l'implementazione delle azioni necessarie per favorire l'avvio di nuove iniziative produttive e per potenziare ed innovare quelle già esistenti» (art. 2, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012). A tal fine, all'Istituto è stato assegnato il compito, tra l'altro, di acquisire gli immobili necessari alla realizzazione delle infrastrutture e degli stabilimenti da destinare allo svolgimento delle attività produttive (art. 2, comma 2, lettera b) e di progettare, realizzare e gestire le opere infrastrutturali e i servizi destinati alle imprese insediate (art. 2, comma 2, lettera c). All'IRSAP sono stati anche attribuiti i proventi derivanti dal pagamento degli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle predette aree.

7.5.– L'assetto iniziale, caratterizzato dall'attribuzione all'IRSAP dei compiti di gestire le opere viarie presenti nelle aree industriali, è mutato a seguito dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018, il cui art. 10 ha riformulato l'art. 19 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, in particolare assegnando al commissario liquidatore dei consorzi ASI il compito di «trasferire ai comuni competenti per territorio le strade ad uso pubblico e le relative pertinenze» (art. 19, comma 2, lettera b).

7.6.– Infine, la legge reg. Siciliana n. 33 del 2021 ha modificato l'art. 2, comma 2, lettera c), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, prevedendo che, tra le opere infrastrutturali progettate, realizzate e gestite dall'IRSAP, le strade siano cedute al comune competente, mentre le infrastrutture del servizio idrico integrato sono affidate in concessione d'uso al soggetto gestore.

7.7.– L'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 elenca i mezzi finanziari di cui l'IRSAP può beneficiare per l'espletamento dei propri compiti, ivi compresa la corresponsione in via esclusiva in favore dell'Istituto degli oneri di urbanizzazione e costruzione, di cui all'art. 16 della medesima legge regionale.

8.– L'attuale assetto normativo è connotato, dunque, da una evidente anomalia, poiché sono indicate esclusivamente le risorse di cui gode l'IRSAP per lo svolgimento delle funzioni di propria competenza e non è stata, invece, individuata alcuna forma di finanziamento a beneficio degli enti comunali, nonostante siano state ad essi trasferite le strade con i connessi compiti, in origine spettanti all'IRSAP, di manutenzione delle infrastrutture stradali.

9.– La questione della mancata corrispondenza tra le funzioni attribuite agli enti territoriali e l'assegnazione di risorse adeguate è stata già affrontata da questa Corte. Va richiamata, al riguardo, la giurisprudenza costituzionale relativa all'assegnazione da parte dello Stato delle risorse agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali trasferite.

Questa Corte ha ritenuto non conforme alla Costituzione la mancata previsione legislativa della riassegnazione delle risorse necessarie alle regioni e agli enti locali subentranti nell'esercizio delle predette funzioni. Ha precisato che l'art. 119 Cost. «impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti. L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 137 del 2018).

Questa Corte ha anche chiarito che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa e che le risorse disponibili possono subire modifiche, anche in diminuzione. Tuttavia, simili riduzioni non devono comunque rendere «difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite» (sentenza n. 155 del 2020).

L'esigenza di fornire un'adeguata provvista finanziaria risulta, inoltre, particolarmente significativa avuto riguardo alla posizione dei comuni di piccole dimensioni, come sono quelli costituiti nei giudizi a quibus, che, a seguito dell'assegnazione di nuove funzioni in mancanza dell'attribuzione di risorse adeguate, rischiano di subire l'attivazione delle procedure di dissesto (sentenza n. 135 del 2020).

10.– È, dunque, fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 per violazione del primo e quarto comma dell'art. 119 Cost., avuto riguardo alla mancata assegnazione di risorse ai comuni cui vengono trasferite nuove funzioni.

Infatti, non può dubitarsi che il trasferimento ai comuni della viabilità e delle opere connesse comporti l'assegnazione, unitamente alla proprietà delle strade, dei connessi obblighi di gestione e manutenzione, in applicazione di quanto previsto all'art. 14 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), secondo cui «gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono: a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi».

La totale assenza di risorse finanziarie comporta un pregiudizio per i comuni a causa dell'impossibilità di sostenere i nuovi compiti.

11.– Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, nella parte in cui non subordina il trasferimento ai comuni competenti per territorio, da parte del commissario liquidatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale, delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite.

12.– Rimangono assorbite le questioni aventi ad oggetto l'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, sollevate in riferimento agli artt. 3, 97, primo e secondo comma, e 119, quinto e sesto comma, Cost., nonché all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana.

13.– Non sono fondate le ulteriori questioni sollevate dal rimettente, in riferimento ai parametri costituzionali e statutari evocati, aventi ad oggetto l'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, che attribuisce in via esclusiva all'IRSAP i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione.

L'incompatibilità con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse è, infatti, ascrivibile unicamente all'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, che trasferisce le opere viarie ai comuni senza assegnare ad essi le risorse necessarie alla manutenzione e alla gestione.

Non risulta irragionevole, invece, la scelta del legislatore regionale contenuta nell'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, di attribuire all'IRSAP i proventi derivanti dagli oneri di

urbanizzazione e costruzione, poiché tali oneri hanno la funzione di compensare non solo l'attività di manutenzione e gestione, ma anche quella di realizzazione delle strade, tuttora assegnata all'Istituto.

14.– La declaratoria di illegittimità costituzionale si estende in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, all'art. 2, comma 2, lettera c), secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, che prevede la cessione da parte dell'IRSAP ai comuni competenti per territorio delle strade progettate, realizzate e gestite dall'Istituto stesso, nella parte in cui non subordina la cessione ai comuni competenti per territorio delle strade progettate, realizzate e gestite dall'IRSAP alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite. La disposizione risulta espressiva della stessa logica sottesa al censurato art. 19, comma 2, lettera b), comportando la medesima violazione del primo e quarto comma dell'art. 119 Cost., di cui replica gli effetti pregiudizievoli a carico dei comuni. Infatti, al trasferimento delle strade ai comuni da parte dell'IRSAP non si accompagna la necessaria dotazione finanziaria per la gestione e manutenzione delle opere viarie trasferite.

15.– Fermo restando che gli effetti della presente pronuncia non si estendono ai trasferimenti delle opere viarie posti in essere dai commissari liquidatori dei consorzi ASI attraverso provvedimenti divenuti definitivi, è da rimarcare l'esigenza che la Regione Siciliana, in coerenza con i principi espressi da questa Corte, assegni adeguati mezzi finanziari ai comuni cui sono stati già trasferiti i compiti di manutenzione e gestione delle infrastrutture stradali.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera b), della legge della Regione Siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive), nella parte in cui non subordina il trasferimento ai comuni competenti per territorio, da parte del commissario liquidatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale, delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite;

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. 2, comma 2, lettera c), secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, nella parte in cui non subordina la cessione ai comuni competenti per territorio delle strade progettate, realizzate e gestite dall'IRSAP alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97, primo e secondo comma, e 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con le sentenze non definitive indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 22 febbraio 2023, n. 74

Materia: tutela della salute

Parametri invocati: artt. 3, 32, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione prima

Oggetto: art. 8, comma 2, della legge della Regione Campania 22 aprile 2003, n. 8 (Realizzazione, organizzazione, funzionamento delle Residenze Sanitarie Assistenziali Pubbliche e Private - RR.SS.AA.)

Esito: illegittimità costituzionale parziale della norma regionale censurata

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Campania 22 aprile 2003, n. 8 (Realizzazione, organizzazione, funzionamento delle Residenze Sanitarie Assistenziali Pubbliche e Private – RR.SS.AA.), nella parte in cui prevede che il fabbisogno di centri diurni per anziani sia non superiore ad una struttura per ogni distretto sanitario di base, per violazione degli artt. 3, 32, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione ai principi fondamentali della materia tutela della salute recati dagli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. 502/1992.

Il giudizio principale è stato instaurato per l'annullamento di provvedimenti, che esprimevano pareri non favorevoli all'istanza presentata dalla parte ricorrente, la quale chiedeva di essere autorizzata a realizzare una nuova struttura socio-sanitaria per l'erogazione di prestazioni semiresidenziali in regime ambulatoriale diurno. Il giudice a quo riporta che i citati pareri motivavano la non sussistenza di un fabbisogno nel distretto, per il quale era stata avanzata l'istanza di autorizzazione dalla parte ricorrente, richiamando l'art. 8, comma 2, della l.r. Campania 8/2003, secondo cui il fabbisogno di centri diurni per anziani è pari ad almeno una struttura per ASL e non superiore ad una per ogni distretto sanitario di base.

Il rimettente solleva dubbi di legittimità costituzionale in riferimento a svariati parametri:

In contrasto con l'art. 41 Cost., la disposizione censurata limiterebbe l'iniziativa economica privata di operatori interessati a svolgere attività di assistenza sanitaria per anziani o adulti non autosufficienti, inibendo l'autorizzazione, in presenza di altra struttura operante per il medesimo comparto nell'ambito dello stesso distretto, determinando altresì posizioni di concentrazione di potere e di irragionevole privilegio in capo alle strutture già presenti.

In violazione dell'art. 32 Cost., la norma regionale andrebbe inoltre a ledere il diritto alla salute di soggetti deboli come gli anziani o gli adulti non autosufficienti.

Al contempo, la previsione di un limite astratto e generale, quale l'autorizzazione di una sola struttura per distretto, rappresenterebbe una soluzione incapace di adattarsi alle diverse caratteristiche dei singoli distretti base senza che si possano verificare in concreto le reali esigenze della popolazione ed eventualmente consentire a più strutture di farvi fronte. Ne deriverebbe un vulnus all'art. 3 Cost. sotto i profili della ragionevolezza e della proporzionalità della soluzione adottata dal legislatore regionale.

Infine, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la norma regionale violerebbe i principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia «tutela della salute», di cui agli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992. Questi ultimi

detterebbero requisiti minimi di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, che non troverebbero corrispondenza nella previsione regionale censurata.

La Corte ritiene di dover esaminare la censura relativa all'art. 41 Cost. nella sua inscindibile connessione con quella concernente l'art. 3 Cost. *Risultano, infatti, ancillari, per come prospettate, le ulteriori questioni poste in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost.*

Ciò premesso, ad avviso della Consulta le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. sono fondate.

L'art. 8 della l.r. Campania 8/2003 disciplina il fabbisogno e la dislocazione territoriale delle residenze sanitarie per anziani. Al comma 1, indica il fabbisogno di posti residenziali di residenze sanitarie assistenziali per anziani, nelle more del redigendo piano ospedaliero regionale; al comma 2, specifica, ai fini della dislocazione territoriale, che il fabbisogno di centri diurni per anziani è di «almeno una struttura per ASL e non superiore a una struttura per ogni distretto sanitario di base.

La previsione regionale si colloca nel contesto della disciplina che attiene alla autorizzazione alla realizzazione di strutture sanitarie, i cui tratti fondamentali sono delineati dal d.lgs. 502/1992, come modificato dal d.lgs. 229.

Sul versante dell'attività svolta in regime privatistico, l'art. 8-ter del d.lgs. 502/1992 prevede, in particolare, due distinte e autonome autorizzazioni, che sono rispettivamente necessarie per realizzare nuove strutture e per esercitare attività sanitarie e sociosanitarie.

L'autorizzazione all'esercizio delle attività è subordinata, ai sensi dell'art. 8-ter, comma 4, del d.lgs. 502/1992, al rispetto di requisiti minimi strutturali, tecnologici e organizzativi, che vengono specificati con atto statale di indirizzo e coordinamento emanato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni.

Quanto all'autorizzazione alla realizzazione di strutture - disciplinata dall'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. 502/1992 - essa viene rilasciata dal comune, previa verifica di compatibilità del progetto da parte della regione. Tale verifica è effettuata in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture.

Proprio a questa disciplina, prevista dal predetto art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. 502/1992, si collega l'art. 8, comma 2, della l.r. Campania 8/2003.

La disposizione censurata determina per legge la localizzazione delle residenze diurne per anziani, individuando il fabbisogno delle stesse in una sola struttura per distretto sanitario di base.

Simile automatismo palesa, immediatamente, i tratti di una irragionevole e sproporzionata compressione dell'iniziativa economica privata, che si pone in aperto contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost.

La norma regionale prevede un criterio *che risulta irragionevolmente insensibile al fabbisogno effettivo del singolo distretto, il quale può significativamente variare in funzione della differente dimensione di tale segmento territoriale.*

La normativa della Regione Campania prevede che ciascun distretto deve, di norma, coincidere con ogni ambito avente una popolazione non inferiore a 50.000 abitanti e non superiore a 120.000 abitanti. La variabilità della popolazione afferente a un singolo distretto comporta che *il fabbisogno effettivo di residenze per anziani, pur a fronte di una struttura già presente nel territorio, potrebbe risultare in concreto non esaurito, in ragione dell'elevato numero di abitanti o della consistente popolazione di anziani, ivi residenti, e questo tanto più ove la struttura preesistente avesse dimensioni contenute o offriva limitate tipologie di prestazioni.*

Alla irragionevole limitazione dell'iniziativa economica privata, che deriva da una disposizione insensibile al fabbisogno effettivo, si unisce il carattere sproporzionato del relativo sacrificio.

Il criterio di dislocazione territoriale, imposto in via di automatismo, risulta infatti eccessivo se il distretto per il quale è presentata l'istanza risulta ancora carente sotto il profilo del fabbisogno concreto.

Al contempo, una simile limitazione dell'iniziativa economica privata determina un ingiustificato effetto discriminatorio, che non appare coerente neppure con un regime di concorrenza "amministrata".

SENTENZA N. 74
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Campania 22 aprile 2003, n. 8 (Realizzazione, organizzazione, funzionamento delle Residenze Sanitarie Assistenziali Pubbliche e Private – RR.SS.AA.), promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione prima, nel procedimento vertente tra I.S.D. srl e Azienda sanitaria locale di Caserta e altri, con ordinanza del 2 maggio 2022, iscritta al n. 64 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione di G. srl;

udita nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

udito l'avvocato Eduardo Romano per G. srl;

deliberato nella camera di consiglio del 22 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza depositata il 2 maggio 2022, e iscritta al n. 64 del registro ordinanze 2022, il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2003, nella parte in cui prevede che il fabbisogno di centri diurni per anziani sia «non superiore ad una [struttura] per ogni distretto sanitario di base», per violazione degli artt. 3, 32, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione ai principi fondamentali della materia «tutela della salute» recati dagli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992.

2.– In punto di fatto, il rimettente riferisce che il giudizio principale è stato instaurato, su ricorso di I.S.D. srl, per l'annullamento di provvedimenti, che esprimevano pareri non favorevoli all'istanza presentata dalla parte ricorrente, la quale chiedeva di essere autorizzata a realizzare una nuova struttura socio-sanitaria per l'erogazione di prestazioni semiresidenziali in regime ambulatoriale diurno.

Il giudice a quo riporta che i citati pareri motivavano la non sussistenza di un fabbisogno nel distretto, per il quale era stata avanzata l'istanza di autorizzazione dalla parte ricorrente, facendo applicazione dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2003, secondo cui «[i]l fabbisogno di centri diurni per anziani è pari ad almeno una struttura per ASL e non superiore ad una per ogni distretto sanitario di base».

3.– Il rimettente, dopo aver rilevato la sussistenza di una «potenziale questione di incompatibilità eurounitaria del dato normativo», solleva dubbi di legittimità costituzionale in riferimento a plurimi parametri.

3.1.– In contrasto con l'art. 41 Cost., la disposizione censurata limiterebbe – a detta del giudice a quo – l'iniziativa economica privata di operatori interessati a svolgere attività di assistenza sanitaria per anziani o adulti non autosufficienti, inibendo l'autorizzazione, in presenza di altra struttura

operante per il medesimo comparto nell'ambito dello stesso distretto. Specularmente, a detrimento della concorrenza, verrebbero a determinarsi «posizioni di concentrazione di potere e di indubbio e irragionevole privilegio in capo alle strutture già presenti», non giustificate dalle ragioni sottese ai meccanismi autorizzatori nel settore sanitario.

Così operando, la disposizione regionale determinerebbe – secondo il ricorrente – anche riverberi negativi sul livello delle prestazioni e, in violazione dell'art. 32 Cost., andrebbe a ledere il diritto alla salute di soggetti deboli come gli anziani o gli adulti non autosufficienti.

Al contempo, la previsione di un limite astratto e generale, qual è quello dell'autorizzazione di una sola struttura per distretto, prospetterebbe una soluzione incapace di adattarsi «alle diverse caratteristiche dei singoli distretti base [...], senza che si possano verificare in concreto le reali esigenze della popolazione ed eventualmente consentire a più strutture di farvi fronte». Ne deriverebbe un vulnus all'art. 3 Cost. sotto i profili della ragionevolezza e della proporzionalità della soluzione adottata dal legislatore regionale.

3.2.– Infine, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto l'art. 8, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2003 violerebbe i principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia «tutela della salute», di cui agli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992. Questi ultimi detterebbero requisiti minimi di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, che non troverebbero corrispondenza nella previsione regionale censurata.

4.– Con atto depositato il 28 giugno 2022, si è costituita in giudizio la società G. srl, controinteressata nel giudizio principale, che ha eccepito l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni sollevate.

4.1.– In via preliminare, è opportuno precisare che, essendo stato proposto il ricorso dinanzi al TAR rimettente anche nei confronti della società G. srl, questa, benché non costituita in quel giudizio nel momento in cui il giudice a quo ha rimesso le odierne questioni di legittimità costituzionale, è da ritenersi parte del giudizio principale, ai fini del processo costituzionale.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte «sono infatti “parti in causa”, cui va notificata l'ordinanza di rimessione, “tutti i soggetti fra i quali è in corso il giudizio principale”, “restando ininfluyente se la parte si sia costituita” (v. ordinanze n. 377 e n. 13 del 2006)» (sentenza n. 270 del 2010).

4.2.– In rito, la difesa della parte ha eccepito l'irrelevanza delle questioni, osservando che, anche ove la Corte dichiarasse l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, che impedisce la coesistenza di due strutture sanitarie omogenee nello stesso distretto, ciò non sarebbe «sufficiente ad assicurare al soggetto amministrato [...] il conseguimento di quel bene della vita o di quella posizione giuridica soggettiva che la stessa ha posto a fondamento della sua impugnativa». Infatti, la presenza di una struttura che eroga il medesimo servizio potrebbe essere valutata dalla Regione come elemento per ravvisare in concreto l'esaurimento del fabbisogno.

5.– L'eccezione non è fondata.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate contestano proprio la rigida predeterminazione dell'esaurimento del fabbisogno, disposta dalla previsione regionale, ostativa a una possibile valutazione in concreto delle condizioni per concedere l'autorizzazione rispetto alla programmazione regionale.

L'eccezione di inammissibilità si fonda, dunque, da un lato, su uno scenario meramente ipotetico, quello secondo cui l'amministrazione potrebbe comunque ritenere il fabbisogno esaurito in concreto, e, da un altro lato, su una ricostruzione del requisito della rilevanza non in linea con la giurisprudenza di questa Corte.

Come è stato in più occasioni osservato (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 88 del 2022, n. 172 del 2021), tale requisito attiene all'applicabilità della disposizione censurata nel giudizio a quo, ma non al sicuro conseguimento di un'utilità diretta per effetto dell'applicazione della norma nel processo principale.

6.– Prima di passare all'esame del merito, occorre altresì premettere che il rimettente sostiene che la norma censurata porrebbe «dubbi di compatibilità con la Costituzione e con il diritto dell'Unione europea»; e, tuttavia, il giudice non circostanzia in alcun modo questa seconda affermazione.

In particolare, omette di motivare le ragioni specifiche in virtù delle quali la disposizione regionale interferirebbe con qualsivoglia norma dettata dall'Unione europea e, senza neppure porre la questione in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. (sentenza n. 15 del 2023 e ordinanza n. 215 del 2022), non indica alcun elemento idoneo a far ritenere che la controversia principale abbia carattere transfrontaliero. Al contrario, gli indici desumibili dall'ordinanza di rimessione e dalla memoria della parte suggeriscono l'assenza di una tale connotazione.

Del resto, lo stesso rimettente definisce come «potenziale» la «questione di incompatibilità eurounitaria», tant'è che si limita a generici richiami alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di deroghe alla libertà di stabilimento, nella motivazione della questione posta in riferimento all'art. 41 Cost.

7.– Venendo, dunque, all'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, 32, 41 e 117, terzo comma, Cost., questa Corte ritiene di dover esaminare la censura relativa all'art. 41 Cost. nella sua inscindibile connessione con quella concernente l'art. 3 Cost.

Risultano, infatti, ancillari, per come prospettate, le ulteriori questioni poste in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992.

8.– Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. sono fondate.

L'art. 8 della legge reg. Campania n. 8 del 2003 disciplina il fabbisogno e la dislocazione territoriale delle residenze sanitarie per anziani.

Al comma 1, indica il «fabbisogno di posti residenziali di RR.SS.AA. per anziani, nelle more del redigendo piano ospedaliero regionale»; al comma 2, specifica, ai fini della dislocazione territoriale, che il «fabbisogno di centri diurni per anziani» è di «almeno una struttura per ASL» e – come prevede il frammento di disposizione censurata – «non superiore a una [struttura] per ogni distretto sanitario di base».

8.1.– La previsione regionale si colloca nel contesto della disciplina che attiene alla autorizzazione alla realizzazione di strutture sanitarie, i cui tratti fondamentali sono delineati dal d.lgs. n. 502 del 1992, come modificato dal 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).

Quest'ultimo ha «significativamente rimodulato», nel solco di una logica programmatoria, il sistema sanitario, che configura i rapporti fra pubblico e privato «secondo un sistema progressivo» (sentenza n. 195 del 2021).

Esso contempla l'autorizzazione, per poter realizzare strutture sanitarie e per poter esercitare, in regime privatistico, attività sanitarie e sociosanitarie; l'accreditamento, che presuppone l'autorizzazione e rende il soggetto potenziale erogatore di prestazioni per conto del Servizio sanitario nazionale; e l'accordo, che consente di effettuare tali prestazioni, nei limiti di spesa ivi previsti.

Simile progressione si fonda su una netta autonomia tra il procedimento di autorizzazione e quello di accreditamento, in quanto quest'ultimo non segue necessariamente il primo, si limita ad avere fra i suoi presupposti l'autorizzazione e richiede differenti verifiche, incentrate, fra l'altro, su un diverso parametro di fabbisogno (in tal senso, ancora sentenze n. 195 e n. 7 del 2021).

Sul versante dell'attività svolta in regime privatistico, l'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 prevede, in particolare, due distinte e autonome autorizzazioni, che sono necessarie affinché i soggetti, individuati nel medesimo articolo, possano, rispettivamente, realizzare nuove strutture ed esercitare attività sanitarie e sociosanitarie.

L'autorizzazione all'esercizio delle attività è subordinata, ai sensi dell'art. 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992, al rispetto di requisiti minimi strutturali, tecnologici e organizzativi, che

vengono specificati dall'atto di indirizzo e coordinamento emanato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, sentito il Consiglio superiore di sanità, e approvato dal decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997 (Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private).

Quanto all'autorizzazione alla realizzazione di strutture – disciplinata dall'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 – essa viene rilasciata dal comune, competente in materia di urbanistica e di edilizia, sul presupposto che la regione abbia verificato la «compatibilità del progetto [...] in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale».

La duplice autorizzazione serve, dunque, a filtrare nello specifico settore delle prestazioni sanitarie, l'accesso all'esercizio dell'iniziativa economica privata.

Nel caso dell'autorizzazione all'esercizio, il controllo relativo ai requisiti minimi strutturali, tecnologici e organizzativi opera in via di automatismo ed è direttamente correlato alla tutela della sicurezza dei pazienti e alla protezione del diritto alla salute.

Relativamente, invece, all'autorizzazione alla realizzazione delle strutture sanitarie, il provvedimento comunale è subordinato a una valutazione discrezionale di compatibilità del progetto, che risulta finalizzata «anche [...]a meglio garantire l'accessibilità ai servizi e [a] valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture».

8.2.– Proprio a questa disciplina, prevista dall'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, si collega, specificamente, l'art. 8, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2003.

La disposizione censurata determina per legge, ai fini della verifica regionale di compatibilità del progetto che condiziona il rilascio da parte del comune dell'autorizzazione alla realizzazione di una nuova struttura, la localizzazione delle residenze diurne per anziani, individuando il fabbisogno delle stesse in una sola struttura per distretto sanitario di base.

Simile automatismo palesa, immediatamente, i tratti di una irragionevole e sproporzionata compressione dell'iniziativa economica privata, che si pone in aperto contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost.

Nel correlare il fabbisogno di residenze diurne per anziani alla mera presenza di un'altra struttura nel medesimo «distretto sanitario di base», la disposizione regionale prevede un criterio, che risulta irragionevolmente insensibile al fabbisogno effettivo del singolo distretto, il quale può significativamente variare in funzione della differente dimensione di tale segmento territoriale.

Il legislatore statale all'art. 3-quater, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, come modificato dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 229 del 1999, assegna alle regioni il compito di determinare l'articolazione per distretti, limitandosi a stabilire che essi debbano garantire «una popolazione minima di almeno sessantamila abitanti, salvo che la regione, in considerazione delle caratteristiche geomorfologiche del territorio o della bassa densità della popolazione residente, disponga diversamente».

In particolare, quanto alla Regione Campania, l'art. 10, comma 16, della legge della Regione Campania 3 novembre 1994 n. 32 (Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del Servizio sanitario regionale), come sostituito dall'art. 3, comma 1, della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo), prevede che «[c]iascun distretto deve, di norma, coincidere con ogni ambito avente una popolazione non inferiore a 50.000 abitanti e non superiore a 120.000 abitanti», fermo restando che nella «definizione degli ambiti distrettuali va tenuto conto delle aree montuose, delle isole e dei territori a bassa densità abitativa».

Ne deriva una notevole variabilità della popolazione potenzialmente afferente a un singolo distretto, sicché il fabbisogno effettivo di residenze per anziani, pur a fronte di una struttura già presente nel territorio, potrebbe risultare in concreto non esaurito, in ragione dell'elevato numero di

abitanti o della consistente popolazione di anziani, ivi residenti, e questo tanto più ove la struttura preesistente avesse dimensioni contenute o offrisse limitate tipologie di prestazioni.

Alla irragionevole limitazione dell'iniziativa economica privata, che deriva da una disposizione insensibile al fabbisogno effettivo, si unisce il carattere sproporzionato del relativo sacrificio. L'obiettivo di migliorare l'accesso ai servizi e di valorizzare nuovi insediamenti è, infatti, perseguito con un criterio di dislocazione territoriale, imposto in via di automatismo, che si dimostra eccessivo, se il distretto per il quale è presentata l'istanza risulta ancora carente sotto il profilo del fabbisogno concreto.

Al contempo, una simile limitazione, sproporzionata e irragionevole, operante nel contesto di un meccanismo, qual è quello dell'autorizzazione che premia la priorità delle richieste, determina un ingiustificato effetto discriminatorio, che non appare coerente neppure con un regime di concorrenza "amministrata".

In definitiva, la disposizione regionale censurata, nel determinare in maniera rigida la localizzazione delle strutture sanitarie, attraverso un parametro di fabbisogno associato a un criterio impermeabile a ogni verifica in concreto, limita in maniera irragionevole e sproporzionata, oltre che discriminatoria, l'iniziativa economica privata.

Chiaramente, è appena il caso di precisare che l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata opera nel senso che resta possibile una valutazione in concreto, volta a verificare la compatibilità del progetto in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture già presenti, in relazione agli obiettivi di cui all'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 (sul carattere concreto di tale accertamento la giurisprudenza amministrativa si è, molte volte, pronunciata: Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 23 novembre 2022, n. 10315; 30 settembre 2022, n. 8427; 18 maggio 2022, n. 3917; 15 febbraio 2022, n. 1123; 10 febbraio 2021, n. 1249; sezione sesta, sentenza 17 marzo 2021, n. 2301; sezione terza, sentenze 16 dicembre 2020, n. 8083 e 7 marzo 2019, n. 1589).

9. – In conclusione, l'art. 8, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2003 è costituzionalmente illegittimo per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., limitatamente alle parole «e non superiore ad una per ogni distretto sanitario di base».

Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Campania 22 aprile 2003, n. 8 (Realizzazione, organizzazione, funzionamento delle Residenze Sanitarie Assistenziali Pubbliche e Private – RR.SS.AA.), limitatamente alle parole «e non superiore ad una per ogni distretto sanitario di base».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 23 febbraio 2023, n. 75

Materia: agricoltura e zootecnia, rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni, rapporti internazionali dello Stato e rapporti dello Stato con l'Unione europea, tutela della concorrenza

Parametri invocati: artt. 117, commi primo, secondo, lettere a) ed e), e terzo, Cost. e art. 14 dello statuto reg. Siciliana

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 3 (Istituzione e disciplina del Registro regionale telematico dei Comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co. Modifiche alla legge regionale 28 marzo 1995, n. 22)

Esito:

1) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge in oggetto, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, 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, e all'Accordo di Lisbona sulla protezione delle denominazioni d'origine e sulla loro registrazione internazionale del 31 ottobre 1958, ratificato con legge 28 aprile 1976, n. 424 (Ratifica ed esecuzione di accordi internazionali in materia di proprietà intellettuale, adottati a Stoccolma il 14 luglio 1967), modificato e integrato con il cosiddetto Atto di Ginevra, a cui l'Unione europea ha aderito con la decisione (UE) 2019/1754 del Consiglio del 7 ottobre 2019;

2) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge in oggetto promosse in riferimento all'art. 117, primo comma – in relazione ai regolamenti (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1151/2012 del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari; n. 1308/2013 del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli; e n. 787/2019 del 17 aprile 2019, relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione e all'etichettatura delle bevande spiritose, all'uso delle denominazioni di bevande spiritose nella presentazione e nell'etichettatura di altri prodotti alimentari, nonché alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose e all'uso dell'alcol etilico e di distillati di origine agricola nelle bevande alcoliche, e che abroga il regolamento (CE) n. 110/2008 – nonché all'art. 117, commi secondo, lettera a), e terzo, Cost., e all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Il ricorrente afferma che le disposizioni impugnate si pongono in contrasto con plurimi parametri costituzionali. Tali disposizioni, rispettivamente, istituiscono le denominazioni comunali, cosiddette De.Co. (art. 1, comma 1); prevedono il registro regionale telematico dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co (art. 1, comma 3, e art. 3, comma 1); regolano tali denominazioni e tale registrazione facendone l'oggetto di un procedimento basato sulla verifica della rispondenza del prodotto ad un disciplinare (art. 3, comma 2, lettere c e d). Con un primo motivo di ricorso, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., perché le disposizioni impugnate sarebbero state adottate in difformità dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Esse istituirebbero un sistema di identificazione, registrazione e protezione di prodotti qualificati dalla loro origine territoriale, idoneo a sostituirsi a quello disciplinato dal diritto dell'Unione europea. Le disposizioni impugnate, infatti, si sovrapporrebbero alle fonti sovranazionali "interposte", quali, solo per citarne alcuni, il regolamento n. 1151/2012/UE «sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari». Il ricorrente afferma che il regime posto da tali fonti europee e internazionali, nell'ambito dell'ordinamento interno, è esclusivo e deriva da regolamenti dotati di efficacia diretta e immediata, ai sensi dell'art. 288, paragrafo 2, TFUE; ciò impedisce di "duplicare" la disciplina del regolamento UE con fonti interne aventi contenuto ed effetti in tutto o in parte sovrapponibili. Tale sovrapposizione di disciplina, inoltre, determinerebbe un ostacolo all'attuazione della normativa sovranazionale, in quanto il riconoscimento ad un prodotto della denominazione De.Co. determinerebbe il venire meno dell'interesse dei produttori ad attuare le procedure di riconoscimento come DOP, IGT e STG. Inoltre, viene impugnato anche l'art. 2, lettera b), della legge in oggetto, perché avrebbe introdotto una figura sovrapponibile a quella della STG, di cui al regolamento n. 1151/2012/UE. Le norme regionali violerebbero, altresì, l'art. 14 dello statuto regionale nella parte in cui prevede che l'Assemblea legislativa, tra l'altro, in materia di agricoltura e di commercio, «nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato». Sarebbero, inoltre, violati l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui assegna alla legislazione concorrente la materia relativa ai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni, e l'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., nella parte in cui riserva alla legislazione esclusiva dello Stato i rapporti internazionali dello Stato e quelli con l'Unione europea, in quanto le disposizioni impugnate si sovrapporrebbero alle menzionate fonti europee e internazionali. Con il secondo motivo di ricorso, il ricorrente denuncia le stesse disposizioni regionali impugnate per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e dell'art. 14 dello statuto reg. Siciliana, in ragione della loro natura intrinsecamente «concorrenziale», con la conseguente invasione in una materia di competenza esclusiva del legislatore statale. La Corte dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa con tale secondo motivo di ricorso. Infatti, nella relazione allegata alla delibera di determinazione a impugnare la legge regionale è indicato soltanto l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla disciplina interposta recata dagli artt. 3, 5, 7, 11, 19 e 22 del regolamento n. 1151/2012/UE e delle analoghe disposizioni dei regolamenti n. 1308/2013/UE e n. 787/2019/UE in materia di denominazioni protette di prodotti agroalimentari e le argomentazioni spese a illustrazione della censura sono tutte centrate sulla dedotta violazione della normativa europea. Non è, invece, indicato il parametro interno che fa riferimento alla violazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.); né alcuna argomentazione è svolta sotto questo profilo. Risulta pertanto chiaro l'intento del Governo di censurare le disposizioni della impugnata legge regionale solo con riferimento alla dedotta violazione, come parametro interposto, della normativa europea. Per la stessa ragione la Corte ha ritenuto parimenti inammissibile la deduzione del parametro interposto costituito dall'Accordo di Lisbona, come modificato e integrato con il cosiddetto Atto di Ginevra, trattandosi di fonte normativa internazionale non indicata nella delibera di autorizzazione all'impugnazione. La Corte si sofferma sulle disposizioni della legge reg. Siciliana n. 3 del 2022 recanti la disciplina delle De.Co. In primo luogo, l'art. 1 individua le finalità della legge regionale, stabilendo che «[l]a Regione siciliana promuove l'istituzione della denominazione comunale (De.Co.), quale strumento per la salvaguardia, la tutela e la diffusione delle produzioni agroalimentari ed enogastronomiche territoriali, dell'artigianato, della biodiversità nonché per la difesa della storia, delle tradizioni e dei saperi locali e la promozione delle specificità storiche e culturali dei territori comunali». Al comma 3, poi, è stabilito che, «[n]el rispetto della normativa europea e nazionale in materia di protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari», è istituito il registro regionale telematico dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale. Non sono invece impugnati i commi 2 e 4. Al comma 2 vi è la precisazione che la De.Co. «non è un marchio di qualità o di certificazione», venendo tali denominazioni istituite nell'esercizio delle funzioni proprie dei comuni indicate all'art. 118, secondo comma, Cost. e ai sensi del principio di sussidiarietà di cui all'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 30

del 2000. Al comma 4 si prevede che «[n]on possono essere inclusi nel Registro regionale telematico De.Co. i prodotti interessati da indicazioni geografiche (DOP-IGP-STG) nonché i prodotti inseriti nell'elenco di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, recante "Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449"». Tale comma dell'art. 1 si chiude, poi, con la previsione della "clausola di cedevolezza". È stabilito che «[n]el caso di riconoscimento europeo di un prodotto De.Co. nonché in caso di iscrizione nell'elenco di cui al predetto articolo 8 del decreto legislativo 173/1998, la denominazione comunale decade automaticamente». Le altre tre disposizioni impugnate (artt. 2, 3 e 4) completano il quadro normativo. L'art. 2 reca la definizione di De.Co., stabilendo, al comma 1, che consiste in «una attestazione di identità territoriale, deliberata dal Consiglio comunale su proposta della Giunta comunale, che individua l'origine ed il legame storico culturale di un determinato prodotto con il territorio comunale». Quanto invece ai prodotti che possono beneficiare della De.Co., al comma 2, è stabilito che «per prodotti a denominazione comunale si intendono: a) i "prodotti tipici", cioè quelli in cui si realizza la concomitanza di fattori riconducibili alla localizzazione geografica dell'area di produzione o alle relative tecniche di preparazione. Tale prodotto può derivare da attività agricola, zootecnica, di pesca artigianale o dalla lavorazione e trasformazione di prodotti derivanti dalle stesse attività, ottenuto o realizzato sul territorio comunale, secondo modalità consolidate nei costumi e nelle consuetudini locali, anche mediante tecniche innovative che ne costituiscono il naturale sviluppo e aggiornamento. Per prodotto tipico si può intendere una ricetta o un prodotto ad alto valore storico della tradizione locale. b) i "prodotti tradizionali locali", cioè quelli caratterizzati da metodi di lavorazione e trasformazione praticati su un territorio e consolidati nel tempo, per un periodo non inferiore ai venti anni. Segue, poi, l'art. 3 che istituisce il registro regionale telematico dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co. presso l'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea nel quale vengono iscritti i comuni e i relativi prodotti che ottengono il riconoscimento di De.Co. In particolare, il comma 1 prevede che entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge regionale impugnata, l'Assessore regionale per l'agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea con proprio decreto, sentita la competente Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana, provvede tra l'altro a definire «gli adempimenti che i comuni richiedono per il riconoscimento delle denominazioni comunali e indica i modelli dei disciplinari di produzione da adottare per ottenere il riconoscimento di prodotto a denominazione comunale». Vi è infine l'art 4, anch'esso oggetto di censura, secondo cui la Regione, nel perseguire la finalità della legge regionale, valorizza i prodotti De.Co. iscritti nel registro regionale di cui all'art. 3, testimonianza del territorio siciliano. Per quanto concerne il versante europeo, la disciplina dei regimi di qualità dei prodotti agricoli alimentari – richiamata dal ricorrente a sostegno delle censure di illegittimità costituzionale – registra un avanzato processo di armonizzazione, venendo in rilievo le competenze che gli artt. 3 e 4 TFUE assegnano all'Unione europea quanto alla «definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno» e all'«agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare». Tale materia è attualmente disciplinata dal regolamento (UE) n. 1151/2012. Tale regolamento, direttamente applicabile in tutti gli Stati membri sicché gli ordinamenti interni non possono porre normative nazionali che siano di ostacolo a tale efficacia, specificamente istituisce, in continuità con i precedenti regolamenti europei, un regime di denominazioni di origine e di indicazioni geografiche protette al fine di aiutare i produttori di prodotti legati a una zona geografica nei modi seguenti: a) garantendo una giusta remunerazione per le qualità dei loro prodotti; b) garantendo una protezione uniforme dei nomi in quanto diritto di proprietà intellettuale sul territorio dell'Unione; c) fornendo ai consumatori informazioni chiare sulle proprietà che conferiscono valore aggiunto ai prodotti. Nell'ambito di tale specifica disciplina – riguardante i beni agroalimentari – rientrano i prodotti che, ai sensi dell'art. 5 del regolamento n. 1151/2012, ottengono il marchio DOP con ciò intendendosi, ai sensi del paragrafo 1, una «denominazione di origine» che identifica un prodotto «a) originario di un luogo, di una regione o, in casi eccezionali, di un paese determinati; b) la cui qualità o le cui caratteristiche sono

dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali e umani; e c) le cui fasi di produzione si svolgono nella zona geografica delimitata». Vi rientrano, poi, i prodotti con marchio IGP, ovvero con indicazione geografica protetta, che identifica, ai sensi del successivo paragrafo 2, un prodotto «a) originario di un luogo, di una regione o di un paese determinati; b) alla cui origine geografica sono essenzialmente attribuibili una data qualità; la reputazione o altre caratteristiche; e c) la cui produzione si svolge per almeno una delle sue fasi nella zona geografica delimitata». Entrambe le definizioni di DOP e IGP fanno riferimento, in particolare, alla qualità del prodotto. Infine, lo stesso regolamento prevede, all'art 17, un regime relativo alle STG «per salvaguardare metodi di produzione e ricette tradizionali, aiutando i produttori di prodotti tradizionali a commercializzare i propri prodotti e a comunicare ai consumatori le proprietà che conferiscono alle loro ricette e ai loro prodotti tradizionali valore aggiunto». A tali denominazioni si lega la speciale protezione di cui all'art. 13 sul presupposto della corrispondenza del prodotto ad un rigoroso disciplinare, il quale in particolare richiede la “prova” del legame fra la qualità e le caratteristiche del prodotto e l'origine geografica. Si prevede che tali nomi registrati siano protetti contro qualsiasi impiego commerciale di prodotti che non siano oggetto di registrazione e contro qualsiasi imitazione del prodotto stesso. Dalla registrazione di un prodotto con il marchio DOP, IGP o STG, discende tale speciale protezione, cui consegue il diritto di escludere l'uso, diretto o indiretto, da parte di terzi che non siano titolari della denominazione protetta. È la qualità del prodotto che costituisce il fondamento della protezione accordata a livello europeo. Dalla giurisprudenza europea risulta, dunque, che il regime di protezione delle DOP e delle IGP mira essenzialmente a garantire ai consumatori che i prodotti agricoli che beneficiano di una denominazione registrata presentino talune caratteristiche particolari e, pertanto, offrano una garanzia di qualità, dovuta anche alla loro provenienza geografica. A livello internazionale, una disciplina sulle denominazioni protette sostanzialmente analoga è contenuta nell'Accordo di Lisbona, modificato e integrato con il cosiddetto Atto di Ginevra. Questa normativa europea è stata più volte oggetto di pronunce della Corte di giustizia. Non di rado quella Corte ha esaminato forme di promozione di prodotti locali, qualificandole come misure di effetto equivalente, dovendo considerarsi tale «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza gli scambi intracomunitari. Si è specificato che sono misure d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, vietata dall'art. 34 TFUE, e non giustificata dall'art. 36 di questo, «le norme di uno Stato membro, le quali subordinino l'uso per un prodotto nazionale di una denominazione di qualità, [...] alla condizione che una o più fasi del processo produttivo precedenti alla fase della preparazione del prodotto finito abbiano avuto luogo nel territorio nazionale» (Corte di giustizia, sentenza 12 ottobre 1978, in causa C-13/78, Joh. Eggers Sohn & CO). Al di fuori dell'ambito di applicazione dei regolamenti europei si collocano, invece, le “denominazioni geografiche semplici”, alle quali possono essere ricondotte le De.Co., come disciplinate dalla legge regionale oggetto di censura. Le stesse, quali indicazioni di mera provenienza geografica di un prodotto, trovano espressa considerazione nella giurisprudenza europea, al precipuo fine di escluderle dall'applicazione dei regolamenti UE al ricorrere di determinate condizioni. Pertanto, il regime di protezione che può applicarsi, eventualmente, sul mercato di uno Stato membro, a una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria è quello previsto per le denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica». A tal fine devono essere soddisfatte due condizioni. Da una parte occorre che la sua applicazione non comprometta gli obiettivi dei regolamenti europei. Pertanto la protezione attribuita da un regime nazionale deve avere non già l'effetto di garantire ai consumatori che i prodotti presentino una qualità o una caratteristica determinata, bensì esclusivamente quello di assicurare che siffatti prodotti provengano effettivamente dall'area geografica di cui si tratti. Dall'altro, occorre che essa non risulti in contrasto con la libera circolazione delle merci e tale sarebbe un regime nazionale di protezione delle denominazioni, anche allorché si applicasse sia ai prodotti nazionali che a quelli importati nel territorio dello Stato interessato, ove fosse idoneo a favorire la commercializzazione dei prodotti di origine nazionale a scapito dei prodotti importati. Una siffatta restrizione potrebbe essere giustificata

da un'esigenza imperativa di interesse generale di protezione della leale concorrenza o da quella della tutela dei consumatori, sempre se applicata in modo non discriminatorio e se proporzionata rispetto allo scopo perseguito. La Corte ritiene non fondate le questioni promosse con il primo motivo di ricorso. Ritiene giuridicamente irrilevante la considerazione della difesa della Regione Siciliana che ha segnalato che in passato il Governo non ha impugnato altre leggi regionali, parimenti istitutive di denominazioni comunali De.Co., quali la legge reg. Liguria n. 11 del 2018 e la legge reg. Campania n. 7 del 2021; né ha impugnato – successivamente alla legge reg. Siciliana in esame – la legge della Regione Basilicata 10 agosto 2022, n. 23 (Istituzione del Registro regionale dei Comuni con prodotti a denominazione comunale). Ricorda piuttosto che sono state dichiarate costituzionalmente illegittime norme regionali che “garantivano” l'origine e la qualità del prodotto (sentenza n. 191 del 2012), istituendo così un «marchio “regionale” di qualità destinato a contrassegnare [...] determinati prodotti agricoli ed agroalimentari» (sentenza n. 66 del 2013). Tale è stato anche il caso del marchio di origine e di qualità denominato «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)» (sentenza n. 86 del 2012). Ma quando è stata sottoposta al sindacato della Corte una norma regionale che tendeva solo a valorizzare il «patrimonio produttivo e culturale nonché i prodotti di qualità del territorio», la questione è stata dichiarata non fondata perché «la disposizione censurata non ha per oggetto l'istituzione di tali marchi» (sentenza n. 242 del 2016). La Corte ribadisce che è preclusa alla legge regionale l'istituzione di marchi che attestano contestualmente la qualità e l'origine geografica di prodotti, sì da produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci in violazione della richiamata normativa europea. Ma perché possa ravvisarsi un ostacolo al processo di armonizzazione di marchi e segni distintivi di protezione di beni e servizi, deve trattarsi della creazione di veri e propri marchi di qualità da parte della Regione o anche solo di misure di effetto equivalente alla restrizione all'importazione, di cui agli artt. 34 e 35 TFUE. È questa duplice verifica, in linea con le condizioni che la giurisprudenza della Corte di giustizia richiede al fine della compatibilità europea di eventuali regimi di protezione nel mercato interno, che l'esame del ricorso del Governo, in sostanza, richiede. La Corte pone in evidenza che l'elemento caratterizzante della regolamentazione dei marchi sta nel regime di tutela riconosciuto a chi possa legittimamente farne uso. La disciplina europea dei marchi e dei segni distintivi di beni e servizi associa ad essi un regime di protezione in favore dei loro titolari. L'impugnata legge regionale non si limita a qualificare, in positivo, la denominazione comunale (De.Co.) come «attestazione di identità territoriale» e, in quanto tale, destinata (solo) a individuare l'origine e il legame storico culturale di un determinato prodotto con il territorio comunale senza quindi certificarne la qualità. Ma specifica anche, in negativo, che la denominazione comunale «non è un marchio di qualità o di certificazione». Non si tratta di una mera auto qualificazione da parte della norma regionale, ma della positiva regolamentazione di un aspetto importante e determinante. Ciò comporta dunque che il legislatore regionale non ha inteso assegnare a tale attestazione un regime di protezione (né avrebbe potuto farlo, per quanto sopra detto, stante la preclusione alla sovrapposizione alla richiamata normativa europea). Chi consegue l'attestazione di identità territoriale non ha, quindi, un diritto di privativa, né di esclusiva, che possa far valere nei confronti di chi produce lo stesso prodotto “tipico” o tradizionale senza aver conseguito tale attestazione. Chi esibisce il logo del registro regionale De.Co non acquisisce il diritto ad un “marchio” locale. Quindi la denominazione comunale De.Co. è una mera “attestazione di identità territoriale”, che rientra a pieno nella nozione di «indicazione geografica semplice», la quale non interferisce con le denominazioni registrate a livello europeo (DOP, IGP e STG). La Corte pone tra l'altro in evidenza che la legge regionale, opportunamente, prevede una clausola generale di cedevolezza che esclude in radice la possibilità di un “concorso” (e di un conflitto) di denominazioni europee e di denominazioni comunali. Infatti, il comma 4 dell'art. 1 stabilisce che non possono essere inclusi nel registro regionale telematico De.Co. i prodotti interessati da indicazioni geografiche europee (DOP, IGP e STG) e che, nel caso di riconoscimento europeo di un prodotto De.Co., la denominazione comunale «decade automaticamente». La stessa “cedevolezza” è prevista, peraltro, anche sul piano nazionale quanto alla iscrizione nell'elenco dei prodotti agroalimentari tradizionali (PAT), previsto dall'art. 8 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173 (Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e

per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449). Inoltre, secondo la Corte, non può ritenersi, sotto il secondo profilo, che le norme regionali impugnate introducano misure restrittive, in contrasto con la libera circolazione delle merci di cui all'art. 28 TFUE, né misure a effetto equivalente (artt. 34 e 35). Non si esclude, infatti, i terzi dalla possibilità di produrre il medesimo prodotto. Il collegamento con il territorio è solo funzionale a testimoniare la tipicità e la tradizione del prodotto, ma non la sua qualità. Il riferimento ai «modelli dei disciplinari di produzione da adottare per ottenere il riconoscimento di [un] prodotto a denominazione comunale», demandati al decreto dell'assessore regionale per l'agricoltura (art. 3), implica solo un mero raffronto per identificare la corrispondenza alla tradizione locale e non già un controllo sul contenuto del prodotto e sulla sua produzione in concreto, né tanto meno un controllo di qualità. La natura di atto meramente ricognitivo della presenza storicamente radicata di un prodotto agroalimentare tipico, espressivo delle tradizioni locali, comporta di conseguenza che gli atti istitutivi delle De.Co., quali la delibera del Consiglio comunale, il regolamento comunale, il disciplinare di produzione che reca i criteri per il riconoscimento De.Co., non potranno contenere sistemi di verifica della qualità delle produzioni locali come conseguenza dell'essere esse ottenute o realizzate in quel territorio. In conclusione, non essendo identificabile, nelle denominazioni comunali De.Co., né un marchio né alcun segno identificativo di protezione del prodotto, ma potendo le stesse essere qualificate come «indicazioni geografiche semplici», prive di un effetto equivalente a una restrizione quantitativa nel mercato interno, le censure mosse dal Governo con il primo motivo di ricorso non sono fondate in riferimento a tutti gli indicati parametri.

SENTENZA N. 75
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 3 (Istituzione e disciplina del Registro regionale telematico dei Comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co. Modifiche alla legge regionale 28 marzo 1995, n. 22), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato in cancelleria il 25 maggio 2022, iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;
udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2023 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;
uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maria Concetta Caldara per la Regione Siciliana;
deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 34 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 117, commi primo, secondo, lettere a) ed e), e terzo, Cost. e all'art. 14 dello statuto reg. Siciliana, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2022.

Il ricorrente afferma che le disposizioni impugnate – le quali, rispettivamente, istituiscono le denominazioni comunali, cosiddette De.Co. (art. 1, comma 1); prevedono il registro regionale telematico dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co (art. 1, comma 3, e art. 3, comma 1); regolano tali denominazioni e tale registrazione facendone l'oggetto di un procedimento basato sulla verifica della rispondenza del prodotto ad un disciplinare (art. 3, comma 2, lettere c e d) – si pongono in contrasto con plurimi parametri costituzionali.

1.1.– Innanzi tutto, con un primo motivo di ricorso, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., perché le disposizioni impugnate sarebbero state adottate in difformità dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, in quanto istituirebbero un sistema di identificazione, registrazione e protezione di prodotti qualificati dalla loro origine territoriale, idoneo a sostituirsi a quello disciplinato dal diritto dell'Unione europea.

Le disposizioni impugnate, infatti, si sovrapporrebbero alle fonti sovranazionali "interposte", di cui al regolamento n. 1151/2012/UE «sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari», al regolamento n. 1308/2013/UE, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e al regolamento n. 2019/787/UE, relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione e all'etichettatura delle bevande spiritose, all'uso delle denominazioni di bevande spiritose nella presentazione e nell'etichettatura di altri prodotti alimentari, nonché alla protezione delle indicazioni

geografiche delle bevande spiritose e all'uso dell'alcol etilico e di distillati di origine agricola nelle bevande alcoliche, e che abroga il regolamento (CE) n. 110/2008; nonché all'Accordo di Lisbona sulla protezione delle denominazioni d'origine e sulla loro registrazione internazionale, come modificato e integrato con il cosiddetto «Atto di Ginevra», cui l'Unione europea ha aderito con la decisione (UE) n. 2019/1754.

Il ricorrente afferma che il regime posto dalle menzionate fonti europee e internazionali, nell'ambito dell'ordinamento interno, è esclusivo e deriva da regolamenti dotati di efficacia diretta e immediata, ai sensi dell'art. 288, paragrafo 2, TFUE; ciò che impedisce di “duplicare” la disciplina del regolamento UE con fonti interne aventi contenuto ed effetti in tutto o in parte sovrapponibili.

Le disposizioni regionali impugnate sarebbero, infatti, sostanzialmente sovrapponibili, o, comunque, suscettibili di recare ostacolo alla piena applicazione nell'ordinamento interno delle fonti europee e internazionali richiamate.

Tale sovrapposizione di disciplina, inoltre, determinerebbe un ostacolo all'attuazione della normativa sovranazionale, in quanto il riconoscimento ad un prodotto della denominazione De.Co. determinerebbe il venire meno dell'interesse dei produttori ad attuare le procedure di riconoscimento come DOP, IGT e STG.

Inoltre, viene impugnato anche l'art. 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 3 del 2022, perché avrebbe introdotto una figura sovrapponibile a quella della STG, di cui al regolamento n. 1151/2012/UE.

Le norme regionali violerebbero, altresì, l'art. 14 dello statuto reg. Siciliana nella parte in cui prevede che l'Assemblea legislativa, tra l'altro, in materia di agricoltura e di commercio, «nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

Sarebbero, inoltre, violati l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui assegna alla legislazione concorrente la materia relativa ai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni, e l'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., nella parte in cui riserva alla legislazione esclusiva dello Stato i rapporti internazionali dello Stato e quelli con l'Unione europea, in quanto le disposizioni impugnate si sovrapporrebbero alle menzionate fonti europee e internazionali.

1.2.– Con il secondo motivo di ricorso il ricorrente denuncia le stesse disposizioni regionali impugnate per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e dell'art. 14 dello statuto reg. Siciliana, in ragione della loro natura intrinsecamente «concorrenziale», con la conseguente invasione in una materia di competenza esclusiva del legislatore statale.

2.– Va innanzi tutto dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa con tale secondo motivo di ricorso.

Infatti, nella relazione allegata alla delibera di determinazione a impugnare la legge regionale è indicato soltanto l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla disciplina interposta recata dagli artt. 3, 5, 7, 11, 19 e 22 del regolamento n. 1151/2012/UE e delle analoghe disposizioni dei regolamenti n. 1308/2013/UE e n. 787/2019/UE in materia di denominazioni protette di prodotti agroalimentari.

Peraltro, la mancata deduzione della violazione della competenza esclusiva statale nella materia «tutela della concorrenza» e segnatamente l'omessa indicazione, nella delibera a impugnare, del parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sono oggetto di espressa eccezione di inammissibilità della questione da parte della difesa della Regione Siciliana.

A tal riguardo, deve rilevarsi che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la questione proposta in via principale, rispetto alla quale difetti la necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato, è inammissibile (ex plurimis, sentenze n. 83 del 2018, n. 152 del 2017, n. 265 e n. 239 del 2016)» (sentenza n. 199 del 2020).

È vero che si è, altresì, precisato che soltanto «l'omissione di qualsiasi accenno a un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa [erariale] (sentenza n. 239 del 2016)» (sentenza n. 232 del 2017).

Ma, nella specie, da una parte, la relazione allegata alla delibera del Consiglio dei ministri del 17 maggio 2022 fa testuale riferimento solo all'art. 117, primo comma, Cost., e indica, come parametro interposto, la disciplina recata dagli artt. 3, 5, 7, 11, 19 e 22 del regolamento n. 1151/2012/UE e delle analoghe disposizioni dei regolamenti n. 1308/2013/UE e n. 787/2019/UE in materia di denominazioni protette di prodotti agroalimentari. D'altra parte, le argomentazioni spese a illustrazione della censura sono tutte centrate sulla dedotta violazione della normativa europea.

Non è, invece, indicato il parametro interno che fa riferimento alla violazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.); né alcuna argomentazione è svolta sotto questo profilo.

Sicché è chiaro l'intento del Governo di censurare le disposizioni della impugnata legge regionale solo con riferimento alla dedotta violazione, come parametro interposto, della normativa europea; ciò che l'Avvocatura dello Stato fa con il primo motivo di ricorso.

2.1.– Per la stessa ragione è parimenti inammissibile la deduzione, contenuta nel primo motivo di ricorso, del parametro interposto costituito dall'Accordo di Lisbona, come modificato e integrato con il cosiddetto Atto di Ginevra, trattandosi di fonte normativa internazionale non indicata nella delibera di autorizzazione all'impugnazione.

2.2.– Sono, invece, ammissibili le altre censure prospettate, con il primo motivo di ricorso, in riferimento a tutti i parametri, indicati congiuntamente all'art. 117, primo comma, Cost., in quanto strettamente connessi e riconducibili a una matrice unitaria.

Infatti, l'Avvocatura dello Stato, con il limite della sostanziale fedeltà alla delibera autorizzatoria del Consiglio dei ministri, ha un'autonomia tecnica nella indicazione dei parametri di censura, dovendo riconoscerle «il potere di integrare il tenore della autorizzazione» (sentenze n. 177 del 2020 e n. 39 del 2017).

Come già rilevato, gli argomenti esposti nella relazione allegata alla delibera di autorizzazione al ricorso sono tesi a far valere la violazione, da parte delle disposizioni regionali impugnate, della normativa europea, sul presupposto che essa non consente alcun spazio di intervento al legislatore regionale. Al nucleo essenziale di questa censura sono riconducibili anche i parametri ulteriori rispetto all'art. 117, primo comma, Cost., l'unico indicato espressamente nella delibera suddetta.

Benché gli artt. 117, commi secondo, lettera a), e terzo, Cost. e l'art. 14 dello statuto reg. Siciliana non siano stati menzionati nella relazione allegata alla delibera del Consiglio dei ministri, non può dubitarsi della volontà del Governo, titolare del potere di impugnativa, di proporre, a mezzo della difesa tecnica, le questioni di legittimità costituzionale anche con riferimento a tali parametri; l'Avvocatura generale ha, infatti, più specificamente individuato le norme costituzionali cui riferire le censure di legittimità costituzionale, rimanendo nel perimetro della volontà politica espressa nella delibera di autorizzazione al ricorso (ex plurimis, sentenze n. 126 del 2022, n. 177 e n. 27 del 2020 e n. 232 del 2017).

3.– Delimitato il thema decidendum nei termini appena indicati, occorre ora soffermarsi sulle disposizioni della legge reg. Siciliana n. 3 del 2022 recanti la disciplina delle De.Co.; legge regionale che, come sopra rilevato, è impugnata in relazione agli articoli da 1 a 4, con la delimitazione delle censure relative all'art. 1, ai soli commi 1 e 3, rimanendo dunque escluso l'art. 5, che concerne materia diversa da quella oggetto delle disposizioni impugnate.

In primo luogo, l'art. 1 individua le finalità della legge regionale, stabilendo che «[l]a Regione siciliana promuove l'istituzione della denominazione comunale (De.Co.), quale strumento per la salvaguardia, la tutela e la diffusione delle produzioni agroalimentari ed enogastronomiche territoriali, dell'artigianato, della biodiversità nonché per la difesa della storia, delle tradizioni e dei saperi locali e la promozione delle specificità storiche e culturali dei territori comunali».

Al comma 3, poi, è stabilito che, «[n]el rispetto della normativa europea e nazionale in materia di protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari», è istituito il registro regionale telematico dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale.

Non sono invece impugnati i commi 2 e 4.

Al comma 2 vi è la precisazione che la De.Co. «non è un marchio di qualità o di certificazione», venendo tali denominazioni istituite nell'esercizio delle funzioni proprie dei comuni indicate all'art. 118, secondo comma, Cost. e ai sensi del principio di sussidiarietà di cui all'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2000.

Al comma 4 si prevede che «[n]on possono essere inclusi nel Registro regionale telematico De.Co. i prodotti interessati da indicazioni geografiche (DOP-IGP-STG) nonché i prodotti inseriti nell'elenco di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, recante "Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449"».

Tale comma dell'art. 1 si chiude, poi, con la previsione della "clausola di cedevolezza". È stabilito che «[n]el caso di riconoscimento europeo di un prodotto De.Co. nonché in caso di iscrizione nell'elenco di cui al predetto articolo 8 del decreto legislativo 173/1998, la denominazione comunale decade automaticamente».

Le altre tre disposizioni impugnate (artt. 2, 3 e 4) completano il quadro normativo.

L'art. 2 reca la definizione di De.Co., stabilendo, al comma 1, che consiste in «una attestazione di identità territoriale, deliberata dal Consiglio comunale su proposta della Giunta comunale, che individua l'origine ed il legame storico culturale di un determinato prodotto con il territorio comunale».

Quanto invece ai prodotti che possono beneficiare della De.Co., al comma 2, è stabilito che «per prodotti a denominazione comunale si intendono:

a) i "prodotti tipici", cioè quelli in cui si realizza la concomitanza di fattori riconducibili alla localizzazione geografica dell'area di produzione o alle relative tecniche di preparazione. Tale prodotto può derivare da attività agricola, zootecnica, di pesca artigianale o dalla lavorazione e trasformazione di prodotti derivanti dalle stesse attività, ottenuto o realizzato sul territorio comunale, secondo modalità consolidate nei costumi e nelle consuetudini locali, anche mediante tecniche innovative che ne costituiscono il naturale sviluppo e aggiornamento. Per prodotto tipico si può intendere una ricetta o un prodotto ad alto valore storico della tradizione locale.

b) i "prodotti tradizionali locali", cioè quelli caratterizzati da metodi di lavorazione e trasformazione praticati su un territorio e consolidati nel tempo, per un periodo non inferiore ai venti anni.

Segue, poi, l'art. 3 che istituisce il registro regionale telematico dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co. presso l'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea nel quale vengono iscritti i comuni e i relativi prodotti che ottengono il riconoscimento di De.Co.

In particolare, il comma 1 prevede che entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge regionale impugnata, l'Assessore regionale per l'agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea con proprio decreto, sentita la competente Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana, provvede tra l'altro a definire «gli adempimenti che i comuni richiedono per il riconoscimento delle denominazioni comunali e indica i modelli dei disciplinari di produzione da adottare per ottenere il riconoscimento di prodotto a denominazione comunale».

Vi è infine l'art 4, anch'esso oggetto di censura, secondo cui la Regione, nel perseguire la finalità della legge regionale, valorizza i prodotti De.Co. iscritti nel registro regionale di cui all'art. 3, testimonianza del territorio siciliano.

4.- Venendo al versante europeo può ricordarsi, in sintesi, che la disciplina dei regimi di qualità dei prodotti agricoli alimentari – richiamata dal ricorrente a sostegno delle censure di illegittimità costituzionale – registra un avanzato processo di armonizzazione, venendo in rilievo le competenze che gli artt. 3 e 4 TFUE assegnano all'Unione europea (segnatamente l'art. 3, paragrafo 1, lettera b), quanto alla «definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno», e soprattutto l'art. 4 TFUE, paragrafo 2, lettere a) e d), quanto al «mercato interno» e all'«agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare».

Tale materia – dapprima oggetto del regolamento CEE n. 2081/1992 del Consiglio del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d’origine dei prodotti agricoli ed alimentari, poi abrogato dall’art. 19 del regolamento CE n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d’origine dei prodotti agricoli e alimentari – è attualmente disciplinata dal regolamento (UE) n. 1151/2012.

Questa fonte normativa costituisce strumento specifico per l’attuazione dell’armonizzazione delle legislazioni nel settore agricolo, stante la previsione dell’art. 43, paragrafo 2, TFUE, che fa riferimento alla «organizzazione comune dei mercati agricoli». Rileva anche l’art. 118, paragrafo 1, TFUE che prescrive, «[n]ell’ambito dell’instaurazione o del funzionamento del mercato interno», l’adozione di «misure per la creazione di titoli europei al fine di garantire una protezione uniforme dei diritti di proprietà intellettuale nell’Unione e per l’istituzione di regimi di autorizzazione, di coordinamento e di controllo centralizzati a livello di Unione».

Il regolamento n. 1151/2012 – che è direttamente applicabile in tutti gli Stati membri sicché gli ordinamenti interni non possono porre normative nazionali che siano di ostacolo a tale efficacia (Corte di giustizia, sentenze 28 marzo 1985, in causa 272/83, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana, punto 26; 31 gennaio 1978, in causa 94/77, Fratelli Zerbone snc, punti 22 e seguenti, e 2 febbraio 1977, in causa C-50/76, Amsterdam Bulb, punti da 4 a 7) – specificamente istituisce, in continuità con i precedenti regolamenti europei, un regime di denominazioni di origine e di indicazioni geografiche protette al fine di aiutare i produttori di prodotti legati a una zona geografica nei modi seguenti: a) garantendo una giusta remunerazione per le qualità dei loro prodotti; b) garantendo una protezione uniforme dei nomi in quanto diritto di proprietà intellettuale sul territorio dell’Unione; c) fornendo ai consumatori informazioni chiare sulle proprietà che conferiscono valore aggiunto ai prodotti (art. 4).

Nell’ambito di tale specifica disciplina – riguardante i beni agroalimentari – rientrano i prodotti che, ai sensi dell’art. 5 del regolamento n. 1151/2012 ottengono il marchio DOP con ciò intendendosi, ai sensi del paragrafo 1, una «denominazione di origine» che identifica un prodotto «a) originario di un luogo, di una regione o, in casi eccezionali, di un paese determinati; b) la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali e umani; e c) le cui fasi di produzione si svolgono nella zona geografica delimitata».

Vi rientrano, poi, i prodotti con marchio IGP, ovvero con indicazione geografica protetta, che identifica, ai sensi del successivo paragrafo 2, un prodotto «a) originario di un luogo, di una regione o di un paese determinati; b) alla cui origine geografica sono essenzialmente attribuibili una data qualità; la reputazione o altre caratteristiche; e c) la cui produzione si svolge per almeno una delle sue fasi nella zona geografica delimitata».

Entrambe le definizioni di DOP e IGP fanno riferimento, in particolare, alla qualità del prodotto.

Infine, lo stesso regolamento prevede, all’art 17, un regime relativo alle STG «per salvaguardare metodi di produzione e ricette tradizionali, aiutando i produttori di prodotti tradizionali a commercializzare i propri prodotti e a comunicare ai consumatori le proprietà che conferiscono alle loro ricette e ai loro prodotti tradizionali valore aggiunto».

A tali denominazioni si lega la speciale protezione di cui all’art. 13 sul presupposto della corrispondenza del prodotto ad un rigoroso disciplinare, il quale in particolare richiede la “prova” del legame fra la qualità e le caratteristiche del prodotto e l’origine geografica. Si prevede che tali nomi registrati siano protetti contro qualsiasi impiego commerciale di prodotti che non siano oggetto di registrazione e contro qualsiasi imitazione del prodotto stesso.

Dalla registrazione di un prodotto con il marchio DOP, IGP o STG, discende tale speciale protezione, cui consegue il diritto di escludere l’uso, diretto o indiretto, da parte di terzi che non siano titolari della denominazione protetta.

È la qualità del prodotto che costituisce il fondamento della protezione accordata a livello europeo (Corte di giustizia, sentenza 20 maggio 2003, in causa C-108/01, Consorzio del Prosciutto di Parma e Salumificio S. Rita, punto 63).

Dalla giurisprudenza europea risulta, dunque, che il regime di protezione delle DOP e delle IGP mira essenzialmente a garantire ai consumatori che i prodotti agricoli che beneficiano di una denominazione registrata presentino talune caratteristiche particolari e, pertanto, offrano una garanzia di qualità, dovuta anche alla loro provenienza geografica (Corte di giustizia, sentenze 14 settembre 2017, in causa C-56/16, European Union Intellectual Property Office (EUIPO); 20 dicembre 2017, in causa C-393/16, Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne e 7 giugno 2018, in causa C-44/17, Scotch Whisky Association).

A livello internazionale, una disciplina sulle denominazioni protette sostanzialmente analoga è contenuta nell'Accordo di Lisbona, modificato e integrato con il cosiddetto Atto di Ginevra.

5.– Questa normativa europea è stata più volte oggetto di pronunce della Corte di giustizia.

Non di rado quella Corte ha esaminato forme di promozione di prodotti locali, qualificandole come misure di effetto equivalente, dovendo considerarsi tale «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza gli scambi intracomunitari (Corte di giustizia, sentenze 11 luglio 1974, in causa C-8/74, Benoit e Gustave Dassonville e 10 novembre 1992, in causa C-3/91, Exportur SA).

Si è specificato che sono misure d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, vietata dall'art. 34 TFUE, e non giustificata dall'art. 36 di questo, «le norme di uno Stato membro, le quali subordinino l'uso per un prodotto nazionale di una denominazione di qualità, [...] alla condizione che una o più fasi del processo produttivo precedenti alla fase della preparazione del prodotto finito abbiano avuto luogo nel territorio nazionale» (Corte di giustizia, sentenza 12 ottobre 1978, in causa C-13/78, Joh. Eggers Sohn & CO).

Con riferimento a una disciplina introdotta al fine di promuovere la commercializzazione dei prodotti agroalimentari realizzati in Germania ed il cui messaggio pubblicitario sottolineava la provenienza tedesca dei prodotti interessati (attraverso l'indicazione «Markenqualität aus deutschen Landen», CMA), la Corte di Lussemburgo ha affermato che essa ha effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri e «può indurre i consumatori ad acquistare i prodotti che portano il marchio CMA, escludendo i prodotti importati (Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania).

In altra pronuncia la Corte di giustizia ha affermato che la Repubblica francese «[n]on avendo posto fine, entro il termine fissato nel parere motivato, alla protezione giuridica nazionale concessa alla denominazione «Salaisons d'Auvergne» nonché ai marchi regionali [...], è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 28 CE» (Corte di giustizia, sentenza 6 marzo 2003, in causa C-6/02, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese).

E, ancora, la Corte di giustizia ha ritenuto che lo Stato belga, avendo adottato e mantenuto in vigore una normativa che concede «il marchio di qualità vallone» a prodotti fabbricati o trasformati in Vallonia, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 28 Trattato CE (Corte di giustizia, sentenza 17 giugno 2004, in causa C-255/03, Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio).

Si è affermato, altresì, che le condizioni che il disciplinare DOP hanno «come fine di meglio salvaguardare la qualità e l'autenticità del prodotto nonché, di conseguenza, la reputazione della DOP» (Corte di giustizia, sentenza 20 maggio 2003, in causa C-108/01, Consorzio del Prosciutto di Parma, Salumificio S. Rita spa).

5.1.– Al di fuori dell'ambito di applicazione dei regolamenti europei si collocano, invece, le «denominazioni geografiche semplici», alle quali – come si dirà – possono essere ricondotte le De.Co., come disciplinate dalla legge regionale oggetto di censura.

Le stesse, quali indicazioni di mera provenienza geografica di un prodotto, trovano espressa considerazione nella giurisprudenza europea, al precipuo fine di escluderle dall'applicazione dei regolamenti UE al ricorrere di determinate condizioni.

A tal riguardo, la Corte di giustizia (sentenza 8 maggio 2014, in causa C-35/13, Assica – Associazione Industriali delle Carni e dei Salumi e Kraft Foods Italia spa, punto 30) ha affermato che «le denominazioni di provenienza geografica sono quelle che servono unicamente a mettere in rilievo l'origine geografica di un prodotto, indipendentemente dalle caratteristiche particolari di quest'ultimo», sicché «esse non ricadono nell'ambito di applicazione del regolamento n. 2081/92 (in tal senso, sentenza Warsteiner Brauerei, EU:C:2000:599, punto 44). Pertanto, il regime di protezione che può applicarsi, eventualmente, sul mercato di uno Stato membro, a una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria è quello previsto per le denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica» (punti 30 e 31).

Al tal fine «devono essere soddisfatte due condizioni, ossia, da un lato, la sua applicazione non deve compromettere gli obiettivi del regolamento n. 2081/92 (si veda, in tal senso, sentenza Warsteiner Brauerei, EU:C:2000:599, punto 49) e, dall'altro, essa non deve risultare in contrasto con la libera circolazione delle merci di cui all'art. 28 CE (si veda, in particolare, in tal senso, sentenza Budejovický Budvar, EU:C:2003:618, punti da 95 a 97)» (punto 33).

Da un lato che «la protezione attribuita da un regime nazionale deve avere l'effetto non di garantire ai consumatori che i prodotti i quali godono di tale protezione presentino una qualità o una caratteristica determinata, bensì esclusivamente quello di garantire che siffatti prodotti provengano effettivamente dall'area geografica di cui si tratti» (punto 34).

Dall'altro, occorre che la protezione accordata non miri «a favorire la commercializzazione dei prodotti di origine nazionale a scapito dei prodotti importati», altrimenti integrando una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa alla libera circolazione delle merci di cui all'art. 34 TFUE.

Con specifico riferimento alla distinzione tra indicazioni di provenienza e denominazione di origine la Corte di giustizia ha affermato «che le indicazioni di provenienza sono destinate ad informare il consumatore del fatto che il prodotto che le reca proviene da un luogo, da una regione o da un paese determinati», mentre la denominazione d'origine «garantisce, oltre alla provenienza geografica del prodotto, il fatto che la merce è stata prodotta secondo i requisiti di qualità o le norme di produzione disposti da un atto delle pubbliche autorità e controllati dalle stesse e quindi la presenza di talune caratteristiche specifiche» (Corte di giustizia, sentenza Warsteiner).

5.2.– In definitiva, la giurisprudenza della Corte di giustizia, sopra richiamata (in particolare la sentenza 8 maggio 2014, in causa C-35/13, Assica – Associazione Industriali delle Carni e dei Salumi e Kraft Foods Italia spa), ha chiarito che devono essere soddisfatte due condizioni perché un regime di protezione possa applicarsi, sul mercato di uno Stato membro, a una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria quanto alle denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica.

Da una parte occorre che la sua applicazione non comprometta gli obiettivi dei regolamenti europei. Pertanto la protezione attribuita da un regime nazionale deve avere non già l'effetto di garantire ai consumatori che i prodotti presentino una qualità o una caratteristica determinata, bensì esclusivamente quello di assicurare che siffatti prodotti provengano effettivamente dall'area geografica di cui si tratti.

Dall'altro, occorre che essa non risulti in contrasto con la libera circolazione delle merci e tale sarebbe un regime nazionale di protezione delle denominazioni, anche allorché si applicasse sia ai prodotti nazionali che a quelli importati nel territorio dello Stato interessato, ove fosse idoneo a favorire la commercializzazione dei prodotti di origine nazionale a scapito dei prodotti importati. Una siffatta restrizione potrebbe essere giustificata da un'esigenza imperativa di interesse generale di protezione della leale concorrenza o da quella della tutela dei consumatori, sempre se applicata in modo non discriminatorio e se proporzionata rispetto allo scopo perseguito.

6.– In questo contesto normativo e giurisprudenziale si collocano le questioni promosse con il primo motivo di ricorso; le quali non sono fondate per le ragioni che seguono.

Può peraltro subito notarsi che è solo suggestiva – ma in realtà giuridicamente non rilevante – la considerazione fatta dalla difesa della Regione Siciliana che ha segnalato che in passato il Governo non ha impugnato altre leggi regionali, parimenti istitutive di denominazioni comunali De.Co., quali la legge reg. Liguria n. 11 del 2018 e la legge reg. Campania n. 7 del 2021; né ha impugnato – successivamente alla legge reg. Siciliana in esame – la legge della Regione Basilicata 10 agosto 2022, n. 23 (Istituzione del Registro regionale dei Comuni con prodotti a denominazione comunale).

7.– La progressiva armonizzazione europea della disciplina dei marchi e dei segni distintivi, che danno luogo a un regime di protezione di beni e servizi, comporta che non è ammissibile una normativa interna, nazionale o regionale, che a essa vada a sovrapporsi in modo diretto oppure che sia di ostacolo alla libera circolazione delle merci, introducendo misure di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione.

La sostanziale convergenza della disciplina di tutti i segni distintivi (comprese le indicazioni geografiche e le denominazioni d'origine) verso una identica funzione e la molteplicità degli interessi dalla stessa tutelati sono al fondo di questo processo di armonizzazione, ispirato alla tutela delle imprese e dei consumatori e all'esigenza di garantire la corretta e libera esplicazione dell'iniziativa economica.

Sono state, quindi, dichiarate costituzionalmente illegittime norme regionali che “garantivano” l'origine e la qualità del prodotto (sentenza n. 191 del 2012), istituendo così un «marchio “regionale” di qualità destinato a contrassegnare [...] determinati prodotti agricoli ed agroalimentari» (sentenza n. 66 del 2013). Tale è stato anche il caso del marchio di origine e di qualità denominato «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)» (sentenza n. 86 del 2012).

Ma quando è stata sottoposta al sindacato di questa Corte una norma regionale che tendeva solo a valorizzare il «patrimonio produttivo e culturale nonché i prodotti di qualità del territorio», la questione è stata dichiarata non fondata perché «la disposizione censurata non ha per oggetto l'istituzione di tali marchi» (sentenza n. 242 del 2016).

Anche la sentenza n. 372 del 2008 ha escluso che una normativa regionale, che promuoveva la valorizzazione, la diffusione e il commercio di un prodotto tipico locale, comportasse «il riconoscimento di una “qualifica” prevista dal regolamento (CE) n. 510/06, di competenza delle istituzioni comunitarie» (in senso conforme, con riferimento ad altra normativa regionale, vedi la sentenza n. 213 del 2006).

Insomma, va ribadito che è preclusa alla legge regionale l'istituzione di marchi che attestano contestualmente la qualità e l'origine geografica di prodotti, sì da produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci in violazione della richiamata normativa europea.

Ma, perché possa ravvisarsi un ostacolo al processo di armonizzazione di marchi e segni distintivi di protezione di beni e servizi, deve trattarsi della creazione di veri e propri marchi di qualità da parte della Regione o anche solo di misure di effetto equivalente alla restrizione all'importazione, di cui agli artt. 34 e 35 TFUE.

È questa duplice verifica – in linea con le condizioni che la richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia richiede al fine della compatibilità europea di eventuali regimi di protezione nel mercato interno – che l'esame del ricorso del Governo, in sostanza, richiede.

8.– A tal fine, sotto il primo profilo, deve considerarsi che l'elemento caratterizzante della regolamentazione dei marchi – «assunto questo termine in un senso generico, comprensivo dei vari istituti designati dalla vigente legislazione con denominazioni molteplici, come quelle di marchi di impresa, marchi collettivi, denominazioni di origine, o denominazioni di provenienza, e con funzioni in parte diverse, e cioè o prevalentemente di tutela dei produttori contro la concorrenza sleale, o invece di certificazione della qualità del prodotto avente lo scopo, almeno in via principale, di garanzia del consumatore» (sentenza n. 368 del 2008) – sta nel regime di tutela riconosciuto a chi possa legittimamente farne uso.

La disciplina europea dei marchi e dei segni distintivi di beni e servizi – al pari di quella codicistica (artt. 2569 e seguenti del codice civile) e di quella approntata dal codice della proprietà industriale (decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, recante «Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273») e non diversamente da quella internazionale (l'Accordo di Lisbona indicato) – associa ad essi un regime di protezione in favore dei loro titolari.

Il diritto di esclusiva, previsto dall'art. 2569 cod. civ. e dall'art. 30 cod. proprietà industriale, trova il simmetrico pendant nel citato regolamento (UE) n. 1151/2012, quanto alle regole di protezione dei nomi registrati (art. 13), ossia delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche (DOP e IGP, art. 5). Anche il regolamento (UE) n. 1308/2013 prevede un regime di protezione per le denominazioni di origine e per le indicazioni geografiche (art. 103).

Altresì una specifica protezione è sancita per le indicazioni geografiche di cui al regolamento (UE) n. 787/2019 quanto alle bevande spiritose e alcoliche (art. 21).

9.– Orbene, l'impugnata legge regionale non si limita a qualificare, in positivo, la denominazione comunale (De.Co.) come «attestazione di identità territoriale» e, in quanto tale, destinata (solo) a individuare l'origine e il legame storico culturale di un determinato prodotto con il territorio comunale (art. 2, comma 1), senza quindi certificarne la qualità. Ma specifica anche, in negativo, che la denominazione comunale «non è un marchio di qualità o di certificazione» (art. 1, comma 2).

Non si tratta di una mera autoqualificazione da parte della norma regionale, ma della positiva regolamentazione di un aspetto importante e determinante. La prescrizione secondo cui la denominazione comunale, in quanto attestazione di identità territoriale, non è un marchio comporta (e significa) che il legislatore regionale non ha inteso assegnare a tale attestazione un regime di protezione (né avrebbe potuto farlo, per quanto sopra detto, stante la preclusione alla sovrapposizione alla richiamata normativa europea). Chi consegue l'attestazione di identità territoriale non ha, quindi, un diritto di privativa, né di esclusiva, che possa far valere nei confronti di chi produce lo stesso prodotto «tipico» (art. 2, comma 2, lettera a) o tradizionale (art. 2, comma 2, lettera b) senza aver conseguito tale attestazione. Chi esibisce il logo del registro regionale De.Co., per essere stato a ciò autorizzato, secondo le regole rimesse ad un decreto dell'Assessore regionale per l'agricoltura, testimonia «l'origine ed il legame storico culturale di un determinato prodotto con il territorio comunale», ma non acquisisce il diritto ad un «marchio» locale.

Quindi la denominazione comunale De.Co. non è un marchio, né un segno distintivo di protezione di un prodotto; ma è una mera «attestazione di identità territoriale», che rientra a pieno nella nozione di «indicazione geografica semplice», la quale – secondo la richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza Warsteiner) – non interferisce con le denominazioni registrate a livello europeo (DOP, IGP e STG).

L'indicazione De.Co. su un determinato prodotto non ne attesta le caratteristiche qualitative – come accade per le denominazioni protette a livello europeo – ma testimonia che il prodotto «è parte» di quel territorio. L'inserimento della De.Co. nel relativo registro regionale non può che valere ad attestare che il prodotto è tipico di quel luogo, indicandolo come tale senza alcuna speciale protezione nei confronti di terzi, sprovvisti di tale logo.

Si ha pertanto che, diversamente dalle denominazioni DOP, IGP e STG, l'attestazione De.Co. disciplinata dalle disposizioni regionali impugnate, non riconosce alcuna tutela specifica ai prodotti connotati da tale denominazione, la quale costituisce atto meramente ricognitivo della presenza storicamente radicata di un prodotto tipico (di norma) agroalimentare, espressivo delle tradizioni locali.

In coerenza e a conferma di ciò la legge regionale, opportunamente, prevede una clausola generale di cedevolezza che esclude in radice la possibilità di un «concorso» (e di un conflitto) di denominazioni europee e di denominazioni comunali. Infatti, il comma 4 dell'art. 1 stabilisce che non possono essere inclusi nel registro regionale telematico De.Co. i prodotti interessati da indicazioni geografiche europee (DOP, IGP e STG) e che, nel caso di riconoscimento europeo di un prodotto De.Co., la denominazione comunale «decade automaticamente». La stessa «cedevolezza» è prevista,

peraltro, anche sul piano nazionale quanto alla iscrizione nell'elenco dei prodotti agroalimentari tradizionali (PAT), previsto – nel contesto antecedente alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (quando l'«agricoltura» era materia di competenza concorrente) – dall'art. 8 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173 (Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449).

10.– Né può ritenersi, sotto il secondo profilo, che le norme regionali impugnate introducano misure restrittive, in contrasto con la libera circolazione delle merci di cui all'art. 28 TFUE, né misure a effetto equivalente (artt. 34 e 35).

In particolare, nel riconnettere l'attestazione della tipicità del prodotto all'esser lo stesso «ottenuto o realizzato sul territorio comunale» secondo la tradizione locale, ai sensi dell'art. 2, comma 2, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 3 del 2022 non esclude i terzi dalla possibilità di produrre il medesimo prodotto.

Il collegamento con il territorio è solo funzionale a testimoniare la tipicità e la tradizione del prodotto, ma non la sua qualità. La legge regionale essenzialmente «promuove la conoscenza [...] dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale» (art. 1, comma 3) e – come già rilevato – non crea, per tali prodotti, un sistema di protezione nel mercato interno.

Anche il riferimento ai «modelli dei disciplinari di produzione da adottare per ottenere il riconoscimento di [un] prodotto a denominazione comunale», demandati al decreto dell'assessore regionale per l'agricoltura (art. 3), implica solo un mero raffronto per identificare la corrispondenza alla tradizione locale e non già un controllo sul contenuto del prodotto e sulla sua produzione in concreto, né tanto meno un controllo di qualità.

In proposito viene in rilievo la già richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia (in particolare, sentenza 8 maggio 2014, in causa C-35/13, Assica – Kraft Foods Italia spa) secondo cui le mere attestazioni di identità territoriale o le indicazioni geografiche semplici, che non ricadono nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1151/2021/UE, non costituiscono misure equivalenti rispetto alle restrizioni quantitative ai sensi dell'art. 34 TFUE allorché servono unicamente a informare circa l'origine geografica del prodotto e non evidenziano alcun nesso particolare tra le caratteristiche dello stesso e la sua origine geografica, nel senso che il loro scopo, in particolare, non è quello di garantire i consumatori che i prodotti recanti tali denominazioni presentano una qualità o una caratteristica determinata.

Così è per le De.Co., dove il riferimento alle «modalità consolidate nei costumi e nelle consuetudini locali» non è indicativo, appunto, delle qualità intrinseche del prodotto.

La natura di atto meramente ricognitivo della presenza storicamente radicata di un prodotto agroalimentare tipico, espressivo delle tradizioni locali, comporta di conseguenza che gli atti istitutivi delle De.Co., quali la delibera del Consiglio comunale, il regolamento comunale, il disciplinare di produzione che reca i criteri per il riconoscimento De.Co., non potranno contenere sistemi di verifica della qualità delle produzioni locali come conseguenza dell'essere esse ottenute o realizzate in quel territorio.

Come ritenuto da questa Corte in un'altra fattispecie, in cui veniva parimenti in rilievo la valorizzazione di un prodotto locale (sentenza n. 213 del 2006), anche in questa ora in esame le disposizioni impugnate non prevedono un sistema di certificazione di qualità, né istituiscono o disciplinano un marchio identificativo di un prodotto, né vengono indicate o protette particolari qualità o caratteristiche tipologiche, ma valorizzano i prodotti agricoli e tipici localizzati sul territorio comunale, sì da non determinare meccanismi economici idonei a incidere sulla concorrenzialità dei mercati.

11.– In conclusione, non essendo identificabile, nelle denominazioni comunali De.Co., né un marchio né alcun segno identificativo di protezione del prodotto, ma potendo le stesse essere qualificate come «indicazioni geografiche semplici», prive di un effetto equivalente a una restrizione quantitativa nel mercato interno, le censure mosse dal Governo con il primo motivo di ricorso non sono fondate in riferimento a tutti gli indicati parametri.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 3 (Istituzione e disciplina del Registro regionale telematico dei Comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co. Modifiche alla legge regionale 28 marzo 1995, n. 22), promosse – in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, 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, e all’Accordo di Lisbona sulla protezione delle denominazioni d’origine e sulla loro registrazione internazionale del 31 ottobre 1958, ratificato con legge 28 aprile 1976, n. 424 (Ratifica ed esecuzione di accordi internazionali in materia di proprietà intellettuale, adottati a Stoccolma il 14 luglio 1967), modificato e integrato con il cosiddetto Atto di Ginevra, a cui l’Unione europea ha aderito con la decisione (UE) 2019/1754 del Consiglio del 7 ottobre 2019 – dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2022, promosse, in riferimento all’art. 117, primo comma – in relazione ai regolamenti (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1151/2012 del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari; n. 1308/2013 del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli; e n. 787/2019 del 17 aprile 2019, relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione e all’etichettatura delle bevande spiritose, all’uso delle denominazioni di bevande spiritose nella presentazione e nell’etichettatura di altri prodotti alimentari, nonché alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose e all’uso dell’alcol etilico e di distillati di origine agricola nelle bevande alcoliche, e che abroga il regolamento (CE) n. 110/2008 – nonché all’art. 117, commi secondo, lettera a), e terzo, Cost., e all’art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 23 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 7 marzo 2023, n. 76

Materia: sanità (dirigenza sanitaria e stabilizzazioni) - coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 81, 97, secondo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 13, commi 53, 55 e 91 della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (*Legge di stabilità regionale 2022-2024*)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri sottopone al vaglio della Corte numerose disposizioni della l.r. Sicilia, n. 13/2022 in epigrafe indicata.

La sentenza esamina in primo luogo le censure relative al comma 53 dell'art. 13 con il quale la Regione ha previsto come requisito per l'inserimento nell'elenco degli idonei alla carica di direttore amministrativo delle aziende sanitarie – oltre alla laurea e all'età inferiore a sessantacinque anni – la pregressa esperienza almeno quinquennale nella qualifica di dirigente nel settore sanitario o settennale in altri settori.

Già con l'art. 11 della l.r. n. 22/2021 la Regione siciliana aveva inserito la previsione del requisito dell'esperienza pregressa in settori diversi da quello sanitario per almeno cinque anni e la disposizione era stata impugnata dal Governo e dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 155 del 2022.

Con la disposizione in esame il requisito viene nuovamente inserito con la sola variante dell'innalzamento a sette del numero di anni di esperienza in settori diversi da quello sanitario: pertanto, data la sostanziale identità della nuova disposizione e delle censure governative, la Corte ritiene di confermare quanto già espresso nella pronuncia del 2022.

I requisiti per il direttore sanitario e amministrativo sono stabiliti dall'art. 3 bis d.lgs 502/1992 (*Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*). La norma – di cui la Corte ripercorre gli interventi modificativi intervenuti negli anni - deve ritenersi espressione di un principio fondamentale in materia di tutela della salute secondo il quale la scelta dei dirigenti sanitari e, nel caso di specie, del direttore amministrativo, deve essere effettuata tra candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, omogenei a livello nazionale, e, comunque, acquisiti solo nello specifico settore sanitario.

Ciò al fine di assicurare l'effettiva capacità gestionale del dirigente, chiamato ad operare nell'ambito sanitario, ambito connotato da problematiche specifiche e per il quale sono necessarie specifiche, elevate, professionalità, in considerazione dei riflessi della gestione sulla qualità delle prestazioni rese.

La norma censurata si pone quindi in evidente contrasto con il principio fondamentale dettato dal legislatore statale, sia perché modifica la tipologia di esperienza richiesta ai soggetti che richiedono di accedere all'elenco degli idonei alla direzione amministrativa, sia perché estende l'area in cui tale esperienza può essere acquisita a settori del tutto estranei all'ambito della sanità.

Da qui la violazione degli artt. 97, comma 2 e 117, comma 3 Cost.

Viene poi esaminato il comma 55 dell'art. 13 che viene censurato sotto due distinti profili, esaminati dalla Corte separatamente.

L'impugnativa del primo periodo del comma 55 viene dichiarata inammissibile in quanto il ricorso - come richiesto dalla consolidata giurisprudenza costituzionale - non contiene una motivazione chiara e adeguata in ordine alle specifiche ragioni di contrasto della disposizione col parametro costituzionale evocato.

Viene invece esaminata la questione relativa all'ultimo periodo del comma 55 e la previsione che «[p]er l'anno 2022 i trasferimenti extrabudget in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale sono calcolati sul consolidato dell'anno 2019».

La disposizione è censurata per violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., assumendo che l'art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502/1992, costituente norma interposta, non consenta la remunerazione delle prestazioni che eccedono il tetto di spesa e quindi "trasferimenti extrabudget".

Anche in questo caso, dopo una puntuale ricostruzione del quadro normativo e un excursus sulle posizioni della giurisprudenza di merito, contabile e della stessa Corte, la norma viene dichiarata illegittima.

Rileva la Corte come nella legislazione sanitaria si è progressivamente imposto il principio della programmazione, allo scopo di realizzare un contenimento della spesa pubblica ed una razionalizzazione del sistema sanitario in conseguenza dell'elevato e crescente deficit della sanità e delle esigenze di bilancio (sentenza n. 94 del 2009).

Pertanto, le disposizioni recate dal d.lgs. n. 502/ 1992, così come modificate nel tempo, si configurano quali "norme di principio della legislazione statale dirette a garantire ad ogni persona il diritto alla salute come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti", tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento (sentenza n. 200 del 2005).

La disposizione impugnata, facendo riferimento ai "trasferimenti extrabudget in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale", presenta una formulazione così ampia da ricomprendere la corresponsione alle strutture convenzionate di qualsiasi tipo di somma ulteriore rispetto a quelle preventivamente concordate.

In considerazione del parametro interposto evocato dal ricorrente Governo, la Corte ritiene che la censura sollevata si riferisca "al trasferimento di risorse finanziarie ulteriori rispetto al «corrispettivo preventivato a fronte delle attività concordate, globalmente risultante dalla applicazione dei valori tariffari e della remunerazione extra-tariffaria delle funzioni incluse nell'accordo [...]» (art. 8-*quinquies*, comma 2, lettera d, del d.lgs. n. 502 del 1992)".

Alla luce del contesto normativo e giurisprudenziale, richiamato dalla Corte, le Regioni devono contribuire al raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza sanitaria e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore.

La disposizione impugnata risulta invece operare nella prospettiva opposta, legittimando ex post «trasferimenti extrabudget» e ponendosi così in contrasto con il principio della programmazione della spesa sanitaria, sancito dal citato art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992 e finalizzato a contemperare il necessario contenimento di questa significativa voce di spesa pubblica con l'esigenza di assicurare «i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale» (art. 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo). Principio che, per la sua specifica ratio, va ascritto alla categoria dei principi che, nella materia del coordinamento della finanza pubblica, vincolano anche le autonomie speciali (ex plurimis, sentenze n. 201 del 2022, n. 44 del 2021, n. 273, n. 130 e n. 78 del 2020, n. 241, n. 172 e n. 103 del 2018, n. 191, n. 154 e n. 151 del 2017). Da qui l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 55, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

Ulteriore impugnativa riguarda il comma 91 dell'art. 13 della l.r. n. 13/2022, secondo cui «[a]i fini dell'attuazione dell'articolo 1, comma 268, lettera b), della legge 30 dicembre 2021 n. 234 e successive modificazioni, gli enti del Servizio sanitario regionale procedono preliminarmente, entro il 31 dicembre 2022, a una ricognizione dei fabbisogni di personale, anche nel periodo pandemico, e applicano i CCNLL dell'ambito sanitario aggiornando, anche in deroga, il piano triennale del fabbisogno di personale, applicando le previsioni di legge anche al personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo, selezionato attraverso prove selettive per titoli e/o colloquio, e che abbia maturato o che maturerà alla data del 31 dicembre 2022 i 18 mesi previsti dalla legge n. 234/2021».

L'articolo 1, comma 268, lettera b), l. 234/2021 prevede una procedura di stabilizzazione del personale sanitario e socio sanitario, fissando precisi criteri cui le Regioni devono attenersi in modo da contemperare la necessità di rafforzamento strutturale dei servizi sanitari regionali, recupero delle liste d'attesa e valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio durante l'emergenza da COVID-19 con l'ineludibile esigenza di contenere la spesa per il personale delle strutture del servizio sanitario regionale.

Il punto di equilibrio fra queste opposte esigenze è stato individuato dal legislatore statale tramite la fissazione di tre criteri: 1) la coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale; 2) un limite soggettivo (quanto ai ruoli sanitario e socio-sanitario); e 3) un limite temporale (quest'ultimo, peraltro, oggetto di successive modifiche).

La norma statale è quindi rivolta al fine di coordinare la spesa pubblica per il personale da essa contemplato e di contenerla entro limiti ragionevoli: la stessa viene quindi ricondotta ai principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», vincolanti anche per le autonomie speciali.

Quindi la legge regionale non può discostarsi dai limiti fissati dallo Stato, con la conseguente illegittimità della previsione nella parte in cui prevede che la stabilizzazione possa avvenire “anche in deroga”, anziché in coerenza con il piano triennale di fabbisogno di personale; nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale “tecnico ed amministrativo”; e, infine, nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente pro tempore.

SENTENZA N. 76
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 53, 55 e 91, 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato e depositato in cancelleria il 26 luglio 2022, iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana, nonché l'atto di intervento di G. M., P.M. T., B. R., P. M. e F. B.;

udita nell'udienza pubblica del 7 marzo 2023 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

udito l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 7 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 13, commi 53, 55 e 91, 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, in riferimento complessivamente agli artt. 81, 97, secondo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.

2.– In via preliminare, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento di G. M., P.M. T., B. R., P. M. e F. B.

Come costantemente affermato da questa Corte, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi.

Tale orientamento è stato confermato anche dopo le modifiche del 2020 alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in quanto esse, diversamente da quanto dedotto dagli odierni intervenienti, «non [hanno inciso] sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale» (così, ordinanza letta all'udienza del 25 febbraio 2020, allegata alla sentenza n. 56 del 2020, sentenza n. 259 del 2022 e ordinanza letta all'udienza del 22 marzo 2022, allegata alla sentenza n. 117 del 2022; nello stesso senso, tra le altre, sentenze n. 221 e n. 121 del 2022; ordinanza letta all'udienza dell'8 giugno 2021, allegata alla sentenza n. 187 del 2021 e ordinanza n. 134 del 2022).

3.– Ancora in via preliminare, occorre rilevare che, con atto depositato il 26 novembre 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso limitatamente agli artt. 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, in ragione – quanto alla questione relativa all'art. 14, commi 19, 20 e 21 – della sopravvenuta copertura dei relativi oneri finanziari, operata con l'art. 19, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, e – quanto alla questione relativa all'art. 15, comma 6 – della abrogazione della disposizione impugnata e della

ridefinizione dell'autorizzazione di spesa per gli anni 2022, 2023 e 2024, ad opera, rispettivamente, dei commi 95 e 96 dell'art. 13 della citata legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

La Regione resistente ha accettato la rinuncia con atto depositato il 7 dicembre 2022.

L'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale prevede che la rinuncia al ricorso, qualora sia accettata da tutte le parti costituite, estingue il processo (ex plurimis, sentenze n. 190 e n. 187 del 2022; ordinanza n. 133 del 2022). Ne consegue che il processo deve essere dichiarato estinto, limitatamente alle questioni promosse nei confronti degli artt. 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

4.– Riservata a separate pronunce la decisione delle altre impugnative promosse con il ricorso indicato, vanno esaminate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 53, 55 e 91, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

5.– Passando all'esame delle singole censure, l'art. 13, comma 53, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 ha sostituito il comma 1-bis dell'art. 122 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2002, modificando i requisiti per poter essere inseriti nell'elenco regionale degli idonei alle cariche di direttore amministrativo delle aziende sanitarie.

Le censure del Presidente del Consiglio dei ministri si appuntano esclusivamente sul requisito della pregressa esperienza. Al riguardo, il legislatore siciliano ha previsto che alla selezione siano ammessi i candidati che non abbiano compiuto sessantacinque anni di età, in possesso, oltre che del «diploma di laurea di cui all'ordinamento previgente al decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509 oppure laurea specialistica o magistrale» (lettera a), di «comprovata esperienza nella qualifica di dirigente, almeno quinquennale, nel settore sanitario o settennale in altri settori, con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche e o finanziarie, maturata nel settore pubblico o nel settore privato» (lettera b).

Il ricorrente ritiene, in particolare, che l'aver previsto che possano essere inseriti negli elenchi degli idonei alla carica di direttore amministrativo anche coloro che hanno maturato un'esperienza settennale in settori diversi da quello sanitario violi l'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 e l'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016, asseritamente recanti principi fondamentali della materia «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), coincidente con quella statutaria «sanità pubblica» (art. 17, primo comma, lettera b, dello statuto speciale).

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, inoltre, la violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», in ragione del fatto che il rapporto di lavoro instaurato con il direttore amministrativo rientrerebbe nell'ambito del pubblico impiego privatizzato. Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Da ultimo, il ricorrente rileva un contrasto anche con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, previsti dall'art. 97, secondo comma, Cost., perché la disposizione regionale impugnata prevederebbe requisiti di qualificazione meno rigorosi e selettivi rispetto a quelli prescritti dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, e, per ciò solo, violerebbe gli anzidetti principi.

5.1.– La disposizione impugnata si inserisce in un quadro normativo costituito innanzitutto dall'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016, indicato come norma interposta dal ricorrente. Questa disposizione stabilisce – quanto al conferimento degli incarichi nelle aziende sanitarie locali, nelle aziende ospedaliere e negli altri enti del Servizio sanitario nazionale – che il direttore generale nomina il direttore amministrativo, il direttore sanitario e, ove previsto dalle leggi regionali, il direttore dei servizi socio-sanitari, attingendo obbligatoriamente agli elenchi regionali di idonei, anche di altre regioni, appositamente costituiti, previo avviso pubblico e selezione per titoli e colloquio, effettuati da una commissione nominata dalla regione.

La commissione in parola valuta i titoli formativi e professionali, scientifici e di carriera presentati dai candidati, secondo specifici criteri indicati nell'avviso pubblico, «fermi restando i requisiti previsti per il direttore amministrativo e il direttore sanitario dall'articolo 3, comma 7, e dall'articolo 3-bis, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni».

L'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016 mantiene quindi fermi i requisiti previsti agli artt. 3, comma 7 (anch'esso indicato come norma interposta nell'odierno giudizio), e 3-bis, comma 9, del d.lgs. n. 502 del 1992.

Il citato comma 7 dell'art. 3 stabilisce, tra l'altro, che «[i]l direttore amministrativo è un laureato in discipline giuridiche o economiche che, all'atto del conferimento dell'incarico, non abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e che abbia svolto per almeno cinque anni una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione».

Il testo originario del comma 7 dell'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992 non faceva alcuna menzione dell'ambito entro il quale era richiesta la pregressa esperienza quinquennale, limitandosi a stabilire che «[i]l direttore amministrativo è un laureato in discipline giuridiche o economiche che non abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e che abbia svolto per almeno cinque anni una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture pubbliche o private di media o grande dimensione».

L'art. 4, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517 (Modificazioni al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) ha sostituito il citato comma 7, stabilendo che «[i]l direttore amministrativo è un laureato in discipline giuridiche o economiche che non abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e che abbia svolto per almeno cinque anni una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione».

L'art. 45, comma 1-quater, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, ha poi previsto che, nel terzo periodo del comma 7 dell'art. 3, «dopo le parole: “il direttore amministrativo è un laureato in discipline giuridiche o economiche che” sono inserite le seguenti: “, all'atto del conferimento dell'incarico,”».

Dunque, già a partire dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 517 del 1993, il requisito della pregressa esperienza quinquennale, consistente in «una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture sanitarie pubbliche o private», risulta presente nell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992.

A fronte di questa disciplina statale si registrano significative differenze nelle normative di altre regioni, che però non rilevano nel presente giudizio attinente alla specifica legislazione siciliana, ben potendo costituire oggetto di un autonomo sindacato da parte di questa Corte in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

5.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 53, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 è fondata in riferimento agli artt. 97, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost.

5.2.1.– In ragione del tenore della disposizione impugnata e delle specifiche censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, questa Corte non ritiene di doversi discostare, nella definizione del presente giudizio, da quanto affermato nella sentenza n. 155 del 2022.

Con il ricorso deciso con la pronuncia appena citata, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva, tra l'altro, impugnato l'art. 11 della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie), che aveva aggiunto, all'art. 122 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2002, il comma 1-bis, contenente disposizioni in materia di requisiti per essere inseriti nell'elenco degli idonei alla direzione amministrativa delle aziende sanitarie regionali.

Dunque, l'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021 aveva introdotto il comma 1-bis nel citato art. 122, che è stato poi sostituito dal comma 53 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 (oggetto dell'odierna impugnazione).

Dalla comparazione tra i due testi si evince che, mentre la norma regionale dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 155 del 2022 prevedeva l'esperienza

quinquennale anche in settori diversi da quello sanitario, la norma oggi vigente e oggetto dell'odierno giudizio prevede, oltre all'esperienza quinquennale nel settore sanitario, anche quella settennale in altri settori. In altre parole, il legislatore siciliano, poco prima che venisse depositata la sentenza n. 155 del 2022, ha sostituito il testo del citato comma 1-bis, innalzando a sette anni l'esperienza in settori diversi da quello sanitario.

È altresì utile rilevare che le ragioni di impugnativa allora indicate dal Presidente del Consiglio dei ministri erano sostanzialmente coincidenti con quelle proposte nel presente giudizio. Anche in quel caso, infatti, il ricorrente riteneva che la disposizione impugnata, prevedendo requisiti di qualificazione «meno rigorosi e selettivi» rispetto a quelli prescritti dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, si ponesse in contrasto con gli artt. 17, primo comma, lettere b) e c), dello statuto speciale e con gli artt. 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.

Nella sentenza n. 155 del 2022 questa Corte ha ribadito che la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria deve essere ricondotta alla materia «tutela della salute» e alla relativa competenza legislativa (sentenze n. 129 del 2012, n. 233 e n. 181 del 2006), la cui ampiezza coincide con quella – parimenti concorrente – di cui la Regione Siciliana è titolare in materia di «sanità pubblica», ai sensi dell'art. 17 dello statuto speciale.

Ha poi precisato che «[l]e disposizioni contenute nell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 [...] costituiscono, indubbiamente, un principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute, vincolante, come tale, rispetto alla potestà legislativa regionale in materia di sanità pubblica e una chiara espressione, nel settore sanitario, del principio di buon andamento dell'azione amministrativa».

Ed ancora, che «“la previsione di un elenco in cui devono essere iscritti i soggetti che intendono partecipare alle singole selezioni regionali è da ricondursi all'esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, i quali debbono possedere requisiti curriculari unitari” e che tale esigenza deve ritenersi “espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, data l'incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese” (così la sentenza n. 159 del 2018)» (sentenza n. 155 del 2022).

Questa Corte ha concluso affermando che «[l]a norma censurata si pone, dunque, in evidente contrasto con il principio fondamentale dettato dal legislatore statale, non solo perché modifica la tipologia di esperienza richiesta ai soggetti che richiedono di accedere all'elenco degli idonei alla direzione amministrativa, ma anche, soprattutto, in quanto amplia, significativamente, l'area in cui tale esperienza può essere acquisita, estendendola a settori del tutto estranei all'ambito della sanità», con la conseguenza della sua illegittimità costituzionale.

5.2.2.– La sostanziale coincidenza di contenuto della disposizione impugnata e l'identità dei parametri costituzionali invocati e delle norme interposte indicate inducono a ritenere fondata anche l'odierna questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione dell'evidente contrasto con quanto stabilito dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, da ritenersi alla stregua di un principio fondamentale della materia «tutela della salute» (sempre sentenza n. 155 del 2022).

L'aver previsto una durata superiore (sette anni) per il requisito della pregressa esperienza in settori diversi da quello sanitario – rispetto a quella, di cinque anni, stabilita nella norma dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 155 del 2022 – non è dirimente ai fini della soluzione della presente questione di legittimità costituzionale. Ciò che infatti rileva a tali fini è il contrasto con il principio espresso nella normativa statale, che ha inteso limitare all'ambito sanitario il periodo di pregressa esperienza al fine dell'inserimento negli elenchi degli idonei a ricoprire la carica di direttore amministrativo.

Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 53, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 limitatamente alle parole «o settennale in altri settori».

L'accoglimento della questione sotto gli anzidetti profili comporta l'assorbimento dell'ulteriore censura prospettata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

6.– È impugnato anche il comma 55 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022; esso si articola in due periodi, nei quali il ricorrente ravvisa due distinti profili di illegittimità costituzionale. Le relative questioni devono essere pertanto esaminate separatamente.

Seguendo l'ordine del ricorso, si prende in esame innanzitutto la questione promossa nei confronti del secondo periodo del comma 55 e, di seguito, quella rivolta al primo.

6.1.– L'ultimo periodo del comma 55 prevede che «[p]er l'anno 2022 i trasferimenti extrabudget in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale sono calcolati sul consolidato dell'anno 2019». Esso è impugnato per violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il ricorrente non contesta la previsione secondo cui i trasferimenti extrabudget per l'anno 2022 sono calcolati sulla base del consolidato dell'anno 2019, ma muove una più radicale censura, ritenendo che l'art. 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992 (assunto come norme interposta) non consenta la remunerazione delle prestazioni che eccedono il tetto di spesa e quindi «trasferimenti extrabudget».

Al riguardo, la difesa statale richiama la giurisprudenza, sia della Corte di cassazione, sia del Consiglio di Stato, dalla quale desume la necessità che sia sempre rispettato il tetto di spesa in materia sanitaria, al punto che sarebbe financo «giustificata» la mancata previsione di criteri di remunerazione delle prestazioni eccedenti quanto preventivamente concordato. Di qui la conclusione che sarebbe rimessa alla libera valutazione degli operatori privati la scelta di continuare a operare in regime di accreditamento accettando le limitazioni imposte oppure di collocarsi al di fuori del servizio sanitario nazionale e quindi di continuare a operare privatamente.

6.1.1.– Per comprendere i termini della censura devono essere ricostruiti il quadro normativo, in cui la disposizione impugnata e quella interposta si inseriscono, nonché gli orientamenti giurisprudenziali consolidatisi sul punto e in gran parte richiamati dalla difesa statale.

L'art. 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992, rubricato «Accordi contrattuali», prevede, al comma 1, che le regioni definiscono l'ambito di applicazione degli «accordi contrattuali» e individuano i soggetti interessati (pubblici e privati), tenendo conto, tra l'altro, dei «criteri per la determinazione della remunerazione delle strutture ove queste abbiano erogato volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato, tenuto conto del volume complessivo di attività e del concorso allo stesso da parte di ciascuna struttura».

Il comma 2 del medesimo art. 8-quinquies stabilisce che, in attuazione di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 8-quinquies e con le modalità di cui al comma 1-bis del medesimo articolo, le regioni e le unità sanitarie locali possono definire accordi con le strutture pubbliche ed equiparate e stipulare contratti con quelle private e con i privati accreditati. Questi accordi e contratti devono indicare, tra l'altro: il volume massimo delle prestazioni che le strutture si impegnano ad assicurare (lettera b), il corrispettivo preventivato a fronte delle attività concordate (lettera d) e la modalità con cui viene comunque garantito il rispetto del limite di remunerazione delle strutture, prevedendo che, in caso di incremento dei valori dei tariffari regionali per la remunerazione delle prestazioni, sia rideterminato il volume massimo di prestazioni remunerate, nella misura necessaria al mantenimento del limite di spesa globalmente preventivato (lettera e-bis).

Quello delineato dal legislatore statale è dunque un modello che pone al centro l'esigenza di mantenere la spesa sanitaria entro il livello massimo preventivamente concordato ma che, di per sé, non esclude la remunerazione delle prestazioni eccedenti attraverso un meccanismo cosiddetto di regressione tariffaria.

6.1.2.– In questa direzione si è mossa, in modo significativamente uniforme, la giurisprudenza ordinaria, amministrativa e contabile, oltre che quella di questa Corte. Emblematica in tale senso è la sentenza della Corte di cassazione, sezione terza civile, 6 luglio 2020, n. 13884, in tema di prestazioni extrabudget, secondo cui «l'osservanza del tetto di spesa in materia sanitaria rappresenta un vincolo ineludibile che costituisce la misura delle prestazioni sanitarie che il Servizio sanitario nazionale può erogare e che può permettersi di acquistare da ciascun erogatore privato», di talché si è ritenuta persino «giustificata (anche) la mancata previsione di criteri di remunerazione delle prestazioni extra

budget”, e ciò in ragione della “necessità di dover comunque rispettare i tetti di spesa e, quindi, il vincolo delle risorse disponibili” (così, in motivazione, Cass. Sez. 3, sent. n. 27608 del 2019, cit., la quale richiama Cons. St. Sez. 3, sent. 10 febbraio 2016, n. 566; Cons. St., Sez. 3, sent. 10 aprile 2015, n. 1832)».

Una conferma di queste conclusioni è poi rinvenuta dalla Corte di cassazione nelle «stesse norme vigenti in materia (L. 27 dicembre 1997, n. 449, art. 32, comma 8, D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 12, comma 3, e D.Lgs. n. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 39), le quali “hanno disposto che, in condizioni di scarsità di risorse e di necessario risanamento del bilancio, anche il sistema sanitario non può prescindere dall’esigenza di perseguire obiettivi di razionalizzazione finalizzati al raggiungimento di una situazione di equilibrio finanziario attraverso la programmazione e pianificazione autoritativa e vincolante dei limiti di spesa dei vari soggetti operanti nel sistema” (Cass. Sez. 3, sent. n. 27608 del 2019, cit.)» (Corte di cassazione, sentenza n. 13884 del 2020, richiamata da Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 7 dicembre 2021, n. 8161).

Affermazioni analoghe si rinvengono in numerose altre pronunce della Corte di cassazione. Nella menzionata sentenza della sezione terza civile, 29 ottobre 2019, n. 27608, in particolare, si legge che «solo il mancato superamento del tetto di spesa dà il diritto alla struttura sanitaria accreditata di ottenere la remunerazione delle prestazioni erogate; nel senso che esso deve essere considerato un elemento costitutivo della pretesa creditoria, con la conseguenza che quando le prestazioni erogate dalle strutture sanitarie provvisoriamente accreditate superino i tetti di spesa non vi è alcun obbligo dell’ASL di acquistare e pagare le prestazioni suddette (Cons. Stato 27/02/2018, n. 1206)».

Merita di essere richiamata, infine, la sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, 5 ottobre 2022, n. 183, nella quale si afferma, tra l’altro, che, «se è astrattamente possibile che la struttura privata possa superare il volume di prestazioni concordato, è sempre necessario che la regione stabilisca se finanziare o meno questa eccedenza di prestazioni e fissi i criteri di remunerazione (art. 8-quinquies, comma 1, lett. d)». La pronuncia sottolinea altresì la necessità che «il tetto di spesa massimo concordato sia sempre rispettato, anche ex post, grazie al meccanismo di “regressione tariffaria” ovvero di riduzione delle tariffe all’aumento delle prestazioni erogabili (art. 8-quinquies, comma 2, lett. e-bis)».

6.1.3.– Anche questa Corte, occupandosi della materia della quale si discute, ha sottolineato la centralità del principio della programmazione della spesa sanitaria (tra le tante, sentenze n. 113 del 2022, n. 36 e n. 7 del 2021, n. 248 del 2011, n. 94 del 2009, n. 257 del 2007, n. 200 e n. 111 del 2005) e ha precisato, al contempo, che le prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato possono essere remunerate (sentenze n. 257 del 2007 e n. 111 del 2005), secondo, però, il meccanismo della regressione tariffaria di cui sopra si è detto.

In tale contesto, del resto, questa Corte ha ripetutamente ricordato come «si sia progressivamente imposto nella legislazione sanitaria il principio della programmazione, allo scopo di realizzare un contenimento della spesa pubblica ed una razionalizzazione del sistema sanitario» (sentenze n. 248 del 2011 e n. 200 del 2005; ma anche, tra le altre, sentenze n. 94 del 2009 e n. 257 del 2007), essendosi imposta, l’esigenza della programmazione, in conseguenza dell’«elevato e crescente deficit della sanità e [del]le esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, nonché di razionalizzazione del sistema sanitario» (sentenza n. 94 del 2009).

Pertanto, le disposizioni recate dal d.lgs. n. 502 del 1992, così come successivamente modificate, si configurano alla stregua di «norme di principio della legislazione statale dirette a garantire ad ogni persona il diritto alla salute come “un diritto costituzionale condizionato dall’attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell’interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti”, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento (sentenze nn. 304 del 1994, 247 del 1992)» (sempre sentenza n. 200 del 2005).

Così ricostruiti il quadro normativo e gli orientamenti affermatasi nella giurisprudenza, si può procedere all’esame della censura mossa dal ricorrente.

6.1.4.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 55, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 è fondata per violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica».

La disposizione impugnata, facendo riferimento ai «trasferimenti extrabudget in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale», reca una formula talmente ampia da ricomprendere la corresponsione alle strutture anzidette di qualsiasi tipo di somma ulteriore rispetto a quelle preventivamente concordate. Si deve ritenere dunque che la censura formulata dal ricorrente, anche in ragione dell'invocato parametro interposto, si riferisca, non alla mera erogazione di prestazioni extrabudget, cioè di prestazioni eccedenti rispetto al programma preventivato – da remunerarsi eventualmente (cioè alle condizioni indicate dalla giurisprudenza sopra richiamata) attraverso il meccanismo della regressione tariffaria ma sempre nel rispetto del tetto massimo di spesa –, bensì al trasferimento di risorse finanziarie ulteriori rispetto al «corrispettivo preventivato a fronte delle attività concordate, globalmente risultante dalla applicazione dei valori tariffari e della remunerazione extra-tariffaria delle funzioni incluse nell'accordo [...]» (art. 8-quinquies, comma 2, lettera d, del d.lgs. n. 502 del 1992).

D'altra parte, è lo stesso art. 8-sexies, comma 1, del medesimo decreto legislativo a chiarire che «[l]e strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento».

Nel contesto normativo e giurisprudenziale sopra delineato, le regioni sono chiamate a contribuire al raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza sanitaria e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore.

La Regione Siciliana, con la disposizione impugnata, si muove invece nella prospettiva opposta, legittimando ex post «trasferimenti extrabudget». La previsione stessa si appalesa quindi in contrasto con il principio della programmazione della spesa sanitaria, sancito dal citato art. 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992 e finalizzato a contemperare il necessario contenimento di questa significativa voce di spesa pubblica con l'esigenza di assicurare «i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale» (art. 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo). Principio che, per la sua specifica ratio, va ascritto alla categoria dei principi che, nella materia del coordinamento della finanza pubblica, vincolano anche le autonomie speciali (ex plurimis, sentenze n. 201 del 2022, n. 44 del 2021, n. 273, n. 130 e n. 78 del 2020, n. 241, n. 172 e n. 103 del 2018, n. 191, n. 154 e n. 151 del 2017).

Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 55, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

6.2.– È altresì impugnato il primo periodo del comma 55 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, il quale stabilisce che «[l]e strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio possono raggiungere gli standard organizzativi e di personale richiesti dall'articolo 29, comma 1, del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni con legge 23 luglio 2021, n. 106, anche attraverso la costituzione di reti di impresa di cui all'articolo 3 del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5 convertito con modificazioni con legge 9 aprile 2009, n. 33».

Secondo il ricorrente la norma non assicurerebbe, «in modo chiaro, la coerenza con le indicazioni» contenute nei «Criteri per la riorganizzazione delle reti di offerta di diagnostica di laboratorio», approvati con l'Accordo, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 281 del 1997, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, «in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome (Rep. Atti 61/CSR del 23 marzo 2011, allegato A)». In particolare, i citati criteri impegnerebbero le regioni ad attivare «meccanismi di reale aggregazione fra strutture di laboratorio».

Al netto di questa osservazione preliminare, rispetto alla quale il ricorrente non formula una precisa questione di legittimità costituzionale, la difesa statale rinviene piuttosto un profilo di illegittimità costituzionale nella presunta violazione dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), posti dall'art. 29, comma 1, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito.

Quest'ultima norma – assunta come interposta nel presente giudizio – stabilisce, a sua volta, che «[a]l fine di adeguare gli standard organizzativi e di personale ai processi di incremento dell'efficienza resi possibili dal ricorso a metodiche automatizzate, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano favoriscono il completamento dei processi di riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio, attivati mediante l'approvazione dei piani previsti dall'articolo 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e inseriscono tra le strutture qualificate gli istituti di ricerca con comprovata esperienza in materia di sequenziamento di nuova generazione (NGS). Per gli anni 2021 e 2022, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono riconoscere alle strutture che si adeguano progressivamente ai predetti standard non oltre il 31 dicembre 2022, al fine di garantire la soglia minima di efficienza di 200.000 esami di laboratorio e di prestazioni specialistiche o di 5.000 campioni analizzati con tecnologia NGS, un contributo da stabilirsi con provvedimento della regione o della provincia autonoma, nei limiti dell'importo di cui al comma 2».

Secondo il ricorrente, la disposizione regionale impugnata non chiarirebbe se lo standard relativo al numero minimo di 200.000 prestazioni da garantire quale requisito di accreditamento per le strutture eroganti prestazioni di laboratorio (previsto dal citato art. 29 del d.l. n. 73 del 2021, come convertito) sia da intendere riferito ad ogni singola struttura in senso fisico o al complesso delle strutture interessate e, quindi, alle stesse in forma aggregata, né preciserebbe se tale aggregazione debba essere conforme ai criteri di cui all'Accordo sopra citato.

In sostanza, il Presidente del Consiglio dei ministri sembrerebbe imputare alla disposizione regionale impugnata la mancanza di chiarezza circa il rispetto degli standard individuati nella norma statale interposta e la conformità ai criteri di cui al citato accordo.

6.2.1.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 55, primo periodo, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 è inammissibile.

Il ricorso, infatti, pur individuando la normativa statale interposta recante il principio fondamentale della materia concorrente «tutela della salute», con cui contrasterebbe la disposizione regionale impugnata, non precisa le ragioni di tale contrasto, limitandosi a una generica censura consistente nella «mancata chiarezza» della disposizione regionale impugnata.

La giurisprudenza di questa Corte è costante «nell'affermare “che, nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione promossa (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: ex plurimis, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi” (ex plurimis, da ultimo, sentenza n. 71 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021)» (sentenze n. 17 del 2023 e n. 135 del 2022; nello stesso senso, di recente, sentenze n. 119 e n. 117 del 2022).

Manca, invece, nel ricorso una motivazione adeguata a dare conto della pretesa violazione della norma statale interposta e quindi del parametro costituzionale evocato. Né è possibile desumere le ragioni di illegittimità costituzionale dal mero confronto tra la disposizione impugnata e quella interposta.

7.– È impugnato, da ultimo, il comma 91 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, secondo cui «[a]i fini dell'attuazione dell'articolo 1, comma 268, lettera b), della legge 30 dicembre 2021 n. 234 e successive modificazioni, gli enti del Servizio sanitario regionale procedono preliminarmente, entro il 31 dicembre 2022, a una ricognizione dei fabbisogni di personale, anche nel periodo pandemico, e applicano i CCNLL dell'ambito sanitario aggiornando, anche in deroga,

il piano triennale del fabbisogno di personale, applicando le previsioni di legge anche al personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo, selezionato attraverso prove selettive per titoli e/o colloquio, e che abbia maturato o che maturerà alla data del 31 dicembre 2022 i 18 mesi previsti dalla legge n. 234/2021».

Il Presidente del Consiglio dei ministri muove nei confronti di questa norma regionale tre specifiche censure, contestandola nella parte in cui prevede, ai fini dell'attuazione della procedura di stabilizzazione prevista dall'art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021: a) la possibilità di derogare al piano triennale dei fabbisogni del personale; b) l'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione anche al personale del ruolo tecnico e amministrativo; c) l'estensione al 31 dicembre 2022 del termine utile ai fini della maturazione dei diciotto mesi di servizio (previsto, nel testo originario della normativa statale, nel 30 giugno 2022).

Per le ragioni anzidette la disposizione regionale impugnata derogherebbe ai criteri previsti dal citato art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021 e dall'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, da considerarsi come norme interposte.

Dalla violazione di queste ultime deriverebbe il contrasto della disposizione regionale: a) con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto la disposizione regionale impugnata introdurrebbe una forma di stabilizzazione avulsa dal citato quadro normativo statale (riconducibile alla competenza legislativa in materia di «ordinamento civile»), prevedendo maggiori limiti temporali per la maturazione dei requisiti, includendo tra il personale destinatario anche il personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo, in luogo del solo personale del ruolo sanitario e di quello socio-sanitario, e prevedendo che detta stabilizzazione avvenga anche in deroga al piano triennale dei fabbisogni di personale; b) con l'art. 117, terzo comma, Cost., perché sarebbero violate le norme statali in tema di stabilizzazione del personale cosiddetto precario, qualificabili come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica nello specifico settore del personale; c) con l'art. 81 Cost.

Non è invece oggetto di censura l'inciso secondo cui la procedura di stabilizzazione si applica «anche al personale contrattualizzato a qualunque titolo».

7.1.– Preliminarmente deve essere delimitato il thema decidendum, con la precisazione che ad essere oggetto dell'impugnativa statale sono solo i tre profili sopra individuati e non l'intera procedura di stabilizzazione disciplinata dalla norma regionale, la quale – come detto – trova un preciso fondamento nel comma 268, lettera b), dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021.

In particolare, la norma statale appena citata rimette a ciascuna regione il compito di definire i «criteri di priorità» da seguire per realizzare la procedura di stabilizzazione ivi prevista.

7.2.– Sempre in via preliminare, occorre ricordare che la norma statale interposta (art. 1, comma 268, lettera b, della legge n. 234 del 2021) è stata ripetutamente modificata dopo il promovimento delle odierne questioni. In questa sede rilevano ovviamente le sole modifiche concernenti i profili di denunciato contrasto tra la norma regionale e quella interposta.

Al riguardo, il legislatore statale è intervenuto sulla lettera b) del citato comma 268 dapprima con l'art. 20-ter del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25, sostituendo l'originaria formula (utilizzata per individuare i destinatari della procedura di stabilizzazione) «il personale del ruolo sanitario e gli operatori socio-sanitari» con «il personale del ruolo sanitario e del ruolo socio-sanitario», ma mantenendo fermo il termine del 30 giugno 2022 per la maturazione del requisito di «almeno diciotto mesi di servizio».

Successivamente, con l'art. 1, comma 528, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), le parole «che abbiano maturato al 30 giugno 2022» sono state sostituite con le parole «che abbiano

maturato al 31 dicembre 2023», consentendo quindi che il requisito dei diciotto mesi di servizio sia maturato entro quest'ultima data.

A seguito delle anzidette modifiche, la norma statale interposta – limitatamente alla lettera b) del comma 268 – prevede che, «[a] fine di rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali anche per il recupero delle liste d'attesa e di consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio anche durante l'emergenza da COVID-19, gli enti del Servizio sanitario nazionale, nei limiti di spesa consentiti per il personale degli enti medesimi [...]: [...] b) ferma restando l'applicazione dell'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, dal 1° luglio 2022 e fino al 31 dicembre 2024 possono assumere a tempo indeterminato, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di personale, il personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario, anche qualora non più in servizio, che siano stati reclutati a tempo determinato con procedure concorsuali, ivi incluse le selezioni di cui all'articolo 2-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e che abbiano maturato al 31 dicembre 2023 alle dipendenze di un ente del Servizio sanitario nazionale almeno diciotto mesi di servizio, anche non continuativi, di cui almeno sei mesi nel periodo intercorrente tra il 31 gennaio 2020 e il 31 dicembre 2022, secondo criteri di priorità definiti da ciascuna regione. Alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto mediante procedure diverse da quelle sopra indicate si provvede previo espletamento di prove selettive».

Infine, l'art. 4, comma 9-quinquiesdecies, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14, ha previsto che «[a]llo scopo di fronteggiare la grave carenza di personale e superare il precariato, nonché per garantire continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, per il personale dirigenziale e non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale, il termine per il conseguimento dei requisiti di cui all'articolo 1, comma 268, lettera b), della legge 30 dicembre 2021, n. 234, è stabilito al 31 dicembre 2024».

Inoltre, il comma 9-septiesdecies del medesimo art. 4, pur senza modificare la norma statale interposta (art. 1, comma 268, lettera b, della legge n. 234 del 2021), ha esteso l'applicabilità di quest'ultima, «previo espletamento di apposita procedura selettiva e in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di personale, al personale dirigenziale e non dirigenziale sanitario, socio-sanitario e amministrativo reclutato dagli enti del Servizio sanitario nazionale, anche con contratti di lavoro flessibile, anche qualora non più in servizio, nei limiti di spesa di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2019, n. 60».

7.3.– Ciò chiarito, le questioni di legittimità costituzionale del comma 91 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, limitatamente ai profili sopra indicati, sono fondate per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Quanto all'ambito materiale inciso, esso deve essere individuato tenendo conto dello specifico contenuto delle parti impugnate della disposizione regionale in esame, le quali – come detto – attengono alla possibilità di derogare al piano triennale dei fabbisogni del personale (a fronte della coerenza con siffatto piano imposta dalla norma interposta), all'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione della procedura di stabilizzazione (tale da ricomprendere anche il personale del ruolo tecnico e amministrativo) e infine alla estensione al 31 dicembre 2022 del termine utile ai fini della maturazione dei diciotto mesi di servizio (previsto, nel testo originario della normativa statale, nel 30 giugno 2022).

Si tratta di limiti introdotti dal legislatore statale al fine di sottoporre a vincoli stringenti la stabilizzazione del personale cosiddetto precario dei ruoli sanitario e socio-sanitario, in modo da contemperare, tra l'altro, l'indiscutibile necessità di «rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali anche per il recupero delle liste d'attesa e di consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio [...] durante l'emergenza da COVID-19» con l'altrettanto pressante esigenza di contenere la spesa per il personale delle strutture del servizio sanitario regionale.

Il punto di equilibrio fra queste opposte esigenze è stato individuato dal legislatore statale tramite la fissazione di tre criteri: 1) la coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale; 2) un limite soggettivo (quanto ai ruoli sanitario e socio-sanitario); e 3) un limite temporale (quest'ultimo, peraltro, oggetto di successive modifiche).

Quelle recate dalla lettera b) del comma 268 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 sono quindi previsioni rivolte al dichiarato fine di coordinare la spesa pubblica per il personale dei ruoli anzidetti e di contenerla entro limiti ragionevoli, da ricondurre ai principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», vincolanti anche per le autonomie speciali.

Per questa ragione, il legislatore regionale siciliano non poteva incidere sugli anzidetti profili, essendogli consentito soltanto di dare attuazione alla procedura prevista dalla normativa statale nel rispetto dei limiti ivi indicati, concernenti le ricadute sulla finanza pubblica di siffatta stabilizzazione.

Deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 91 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022: nella parte in cui prevede che la procedura di stabilizzazione ivi prevista possa avvenire «anche in deroga», anziché «in coerenza» con il piano triennale di fabbisogno di personale; nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale diverso da quello sanitario e socio-sanitario, e quindi limitatamente alle parole «tecnico ed amministrativo»; e, infine, nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente pro tempore.

Le ulteriori censure proposte nei confronti della medesima disposizione restano assorbite.

8.– Infine, questa Corte non può esimersi dal rilevare la sovrapposizione di normative eterogenee, l'attuazione frammentaria e a distanza di molto tempo della normativa statale, il succedersi di interventi su testi già ripetutamente modificati e in attesa di giudizio da questa Corte perché impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri, e, non ultima, la peculiarità delle modalità di approvazione della legge di stabilità regionale, il cui testo definitivo si rivela del tutto nuovo non solo rispetto a quello presentato dalla Giunta regionale, ma anche a quello su cui si è svolta la gran parte della discussione parlamentare.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara inammissibile l'intervento di G. M., P.M. T., B. R., P. M. e F. B.;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 53, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), limitatamente alle parole «o settennale in altri settori»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 55, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 91, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, nella parte in cui prevede che la procedura di stabilizzazione ivi prevista possa avvenire «anche in deroga», anziché «in coerenza» con il piano triennale di fabbisogno di personale, nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale diverso da quello sanitario e socio-sanitario, e quindi limitatamente alle parole «tecnico ed amministrativo», e infine nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente pro tempore;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 55, primo periodo, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promosse 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 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 22 febbraio 2023, n. 77

Materia: edilizia residenziale pubblica

Parametri invocati: articoli 3, e 117, comma primo, Cost.

Giudizio: in via incidentale

Ricorrente: Tribunale ordinario di Genova, sezione prima civile

Oggetto: articolo 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, recante “Norme per l’assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell’edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all’edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)”

Esito: illegittimità costituzionale dell’art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, recante “Norme per l’assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell’edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all’edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)”, limitatamente alle parole “da almeno cinque anni”

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Tribunale ordinario di Genova ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 10 del 2004, per contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost.

La disposizione censurata, come modificata dall’art. 4, comma 2, della legge reg. Liguria n. 13 del 2017, stabilisce che “i requisiti del nucleo familiare per partecipare all’assegnazione degli alloggi di E.R.P. sono i seguenti: [...] b) residenza o attività lavorativa da almeno cinque anni nel bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando tenendo conto della decorrenza della stessa nell’ambito del territorio regionale”.

Il Tribunale ritiene che tale disposizione, “nella parte in cui prevede il requisito di 5 anni di residenza nei Comuni del bacino interessato dal bando per l’accesso agli alloggi di edilizia economica popolare”, violi l’art. 3 Cost. in quanto determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra italiani e stranieri, e l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95/UE, in base al quale gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione.

La Corte ritiene fondata la questione.

Nella parte censurata, la disposizione è inequivoca nel prescrivere il requisito di cinque anni di residenza nel bacino d’utenza interessato dal bando, per l’accesso agli alloggi ERP. La Corte ritiene di dover chiarire anzitutto il significato dell’inciso “tenendo conto della decorrenza della stessa [residenza o attività lavorativa] nell’ambito del territorio regionale”, presente già nel testo originario della disposizione.

La parte privata ipotizza che tale inciso possa essere inteso nel senso che la residenza quinquennale può avere inizio in altro bacino di utenza, purché interno alla Regione, e poi proseguire in quello interessato dal bando. In realtà, tale ipotesi ermeneutica si scontra con la lettera della disposizione, che, come visto, è del tutto chiara, e risulta smentita anche dalla delibera della Giunta regionale n. 613 del 2018, che, nell’attuare la disposizione censurata, riferisce i cinque anni di residenza (o occupazione) al bacino d’utenza. Il significato dell’inciso in questione non può dunque

essere verosimilmente che quello di attribuire rilievo alla durata della residenza in regione ai fini dell'attribuzione del punteggio (in effetti, la citata delibera n. 613 del 2018 prende in considerazione la durata della residenza in regione, nel bacino d'utenza e nel comune che ha emanato il bando, ai fini della formazione della graduatoria), mentre sarebbe del tutto incoerente con il nucleo della disposizione, che prescrive nitidamente il requisito della residenza da almeno cinque anni nel bacino di utenza, il senso ipotizzato dalla parte.

Ciò precisato la Corte evidenzia che la norma in esame risulta del tutto simile a una disposizione legislativa della Regione Lombardia, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte con la sentenza n. 44 del 2020. La norma ivi censurata prevedeva, fra i requisiti che dovevano possedere gli aspiranti all'assegnazione di un alloggio ERP, la "residenza anagrafica o lo svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda".

La citata pronuncia di illegittimità costituzionale ha investito la disposizione regionale della Lombardia limitatamente alle parole "per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda", trasformando così il requisito di residenza (o attività lavorativa) prolungata nella regione in requisito di residenza (o occupazione) tout court nella stessa regione. Il motivo di illegittimità costituzionale è stato individuato nel contrasto del requisito della residenza (o occupazione) ultraquinquennale, come condizione di accesso all'ERP, "sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica".

Sulla scia di numerosi precedenti, la Corte ha ribadito, in primo luogo, che "i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio". Poiché la ratio del servizio di edilizia residenziale pubblica è il soddisfacimento del bisogno abitativo, la Corte ha constatato "che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione". Il relativo requisito "si risolve così semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli)", ciò che "è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale".

In quel contesto la Corte ha confutato l'argomento speso dalla Regione, secondo cui il requisito della residenza protratta servirebbe "a garantire un'adeguata stabilità nell'ambito della regione prima della concessione dell'alloggio" di edilizia residenziale pubblica, cioè di un "beneficio di carattere continuativo", osservando che la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il "rischio di instabilità" del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro.

La pronuncia prosegue ancora osservando che, "in ogni caso, [...] lo stesso radicamento territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno": è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità. Cosicché la prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria [...] ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica.

La stessa sentenza ha poi rilevato che il requisito della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente), con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito vanno vagliate con

particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza. Infine, la sentenza n. 44 del 2020 ha argomentato anche l'assenza di una ragionevole connessione fra la condizione di previa occupazione protratta e la ratio dell'ERP.

Dopo la sentenza n. 44 del 2020, altre pronunce della Corte hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme che davano rilievo alla durata della residenza ai fini dell'accesso a benefici sociali (sentenze n. 199 del 2022 e n. 281 del 2020, in materia di incentivi all'occupazione; n. 9 del 2021, anch'essa in materia di edilizia residenziale pubblica; n. 7 del 2021, riguardante il fondo per il contrasto alla povertà). In particolare, la sentenza n. 199 del 2022 ha ribadito che, "se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è invece possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso per il solo fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza"; che "il radicamento nel territorio nel passato non è garanzia di futura stabile permanenza in un determinato ambito territoriale"; che, comunque, la prospettiva di stabilità non può "assumere un'importanza tale da escludere il rilievo dello stato di bisogno, potendo semmai risultare più appropriato ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali".

Con specifico riferimento all'edilizia residenziale pubblica, la Corte, nel dichiarare costituzionalmente illegittima una norma abruzzese che dava rilievo all'"anzianità di residenza in Comuni della regione Abruzzo" al fine della formazione delle graduatorie di assegnazione degli alloggi ERP, ha ribadito la "debolezza dell'indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità" e "il carattere marginale del dato medesimo [del radicamento territoriale] in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta", condividendo, in particolare, l'argomento del ricorrente secondo cui la normativa riguardante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è "finalizzata a soddisfare un bisogno della persona in quanto tale che, per sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza" (sentenza n. 9 del 2021).

La norma regionale qui in esame è sovrapponibile a quella oggetto della sentenza n. 44 del 2020, sia per il servizio sociale oggetto della limitazione, sia per la durata della residenza (o occupazione) richiesta come requisito di accesso, sia per il fatto di non distinguere tra italiani, cittadini dell'Unione europea e stranieri. In entrambi i casi, inoltre, la normativa regionale assegna alla residenza prolungata un doppio rilievo, come requisito di accesso e come elemento che concorre al punteggio per la formazione della graduatoria. L'unica differenza riguarda l'ambito territoriale cui il requisito stesso è riferito: l'intero territorio regionale, nella legge lombarda; il bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando nella norma al vaglio della Corte. Tale elemento distintivo non giustifica un esito diverso rispetto al precedente. Esso anzi allarga la platea di coloro che sono esclusi dalla possibilità di fruire degli alloggi ERP, e sono dunque trattati in maniera ingiustificatamente differenziata, in quanto la norma ligure penalizza, per essere privi del requisito, anche soggetti già residenti in regione e non solo quelli provenienti da altre regioni o dall'estero.

La stessa Regione Liguria, nella sua memoria di costituzione, ammette la corrispondenza della disposizione qui in esame con quella oggetto della sentenza n. 44 del 2020, ma sostiene che, rispetto alla pronuncia appena citata, l'odierna vicenda si distinguerebbe per l'altro termine identificativo della questione di legittimità, ossia il parametro costituzionale in relazione al quale la questione è posta. La sentenza n. 44 del 2020 avrebbe cioè accertato i vizi di irragionevolezza e di discriminazione, sia degli italiani che degli stranieri, se privi del requisito; vizi che si differenzierebbero, dunque, dalla censura di discriminazione indiretta degli stranieri avanzata invece dal Tribunale di Genova.

L'assunto non può essere condiviso. La questione ora in esame corrisponde infatti, nella sostanza dei suoi termini, a quella accolta dalla sentenza n. 44 del 2020. Di fronte a norme che differenziano alcuni soggetti dagli altri ai fini dell'accesso a una prestazione sociale, gli argomenti relativi all'eguaglianza e quelli relativi alla ragionevolezza si sovrappongono e si intrecciano, costituendo la ragionevolezza, oltre che canone autonomo di legittimità della legge, anche criterio applicativo del principio di eguaglianza (sentenza n. 148 del 2017 e ordinanza n. 184 del 2018). Nella

vicenda relativa alla legge lombarda, l'ordinanza di rimessione aveva invocato congiuntamente i principi di eguaglianza e ragionevolezza, e la sentenza n. 44 del 2020 conclude accertando il contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché [la norma] produce una irragionevole disparità di trattamento a danno dei cittadini e degli stranieri privi del requisito. L'ordinanza del Tribunale di Genova, per parte sua, lamenta una discriminazione indiretta a danno degli stranieri e invoca poi, a sostegno, due decisioni che hanno affermato la necessità che i requisiti introdotti per l'accesso al welfare rispondano al principio di ragionevolezza (la seconda delle pronunce richiamate è proprio la sentenza n. 44 del 2020). Allo stesso modo del rimettente nel caso lombardo, dunque, anche il Tribunale di Genova ha censurato un'irragionevole disparità di trattamento, cioè il vizio accertato dalla sentenza n. 44 del 2020, e anche in questo caso, non diversamente che in quello, la Corte ne accerta la sussistenza.

Per queste considerazioni la Corte ritiene fondata la questione, per le stesse ragioni già fatte valere dalla sentenza n. 44 del 2020. L'art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 10 del 2004 viene ad essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole "da almeno cinque anni, in quanto si pone in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., determinando una irragionevole disparità di trattamento rispetto a tutti i soggetti, stranieri o italiani che siano, privi del requisito previsto dalla disposizione censurata.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, recante "Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)", limitatamente alle parole "da almeno cinque anni".

SENTENZA N. 77
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, recante «Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)», promosso dal Tribunale ordinario di Genova, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra A. A. e il Comune di Genova e altro, con ordinanza del 6 giugno 2022, iscritta al n. 90 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di A. A. e della Regione Liguria, nonché l'atto di intervento dell'Azienda regionale territoriale per l'edilizia della Provincia di Savona;
udita nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2023 la Giudice relatrice Daria de Pretis;
uditi gli avvocati Alberto Guariso per A. A. e Andrea Bozzini per la Regione Liguria;
deliberato nella camera di consiglio del 22 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Genova dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 10 del 2004, per contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost.

La disposizione censurata, come modificata dall'art. 4, comma 2, della legge reg. Liguria n. 13 del 2017, stabilisce che «[i] requisiti del nucleo familiare per partecipare all'assegnazione degli alloggi di E.R.P. sono i seguenti: [...] b) residenza o attività lavorativa da almeno cinque anni nel bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando tenendo conto della decorrenza della stessa nell'ambito del territorio regionale».

Il rimettente ritiene che tale disposizione, «nella parte in cui prevede il requisito di 5 anni di residenza nei Comuni del bacino interessato dal bando per l'accesso agli alloggi di edilizia economica popolare», violi l'art. 3 Cost. in quanto determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra italiani e stranieri, e l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95/UE, in base al quale «[g]li Stati membri provvedono affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione».

2.– In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento in giudizio dell'Azienda regionale territoriale per l'edilizia della Provincia di Savona (ARTE Savona).

ARTE Savona fa valere la sua qualità di soggetto gestore delle procedure di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) in alcuni comuni della Provincia di Savona e sostiene di avere interesse alla conclusione delle procedure di assegnazione degli alloggi ERP in corso e alla

conservazione di quelle già concluse, procedure che «potrebbero essere in tutto o in parte travolte da una eventuale pronuncia di accoglimento».

In base all'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale «[p]ossono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio». Non è dunque sufficiente che il terzo sia titolare di un interesse qualificato, il quale possa essere toccato dagli effetti della sentenza di accoglimento, ma deve sussistere un nesso diretto tra la sua posizione e l'oggetto del giudizio a quo, poiché «l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia di questa Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che detta pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio a quo» (così l'ordinanza allegata alla sentenza n. 218 del 2021; in senso analogo, sentenza n. 236 del 2021, ordinanza allegata alla sentenza n. 210 del 2021, ordinanza allegata alla sentenza n. 180 del 2021).

L'interveniente non illustra il nesso qualificato che sussisterebbe fra la sua posizione e il rapporto oggetto del giudizio a quo (sentenza n. 236 del 2021), ma si limita a lamentare le conseguenze che la sentenza di accoglimento potrebbe produrre sulle procedure da essa gestite. Tali conseguenze, tuttavia, non si collegherebbero alle ripercussioni della pronuncia di accoglimento sul rapporto oggetto del giudizio a quo, ma rappresenterebbero un mero effetto "riflesso" della decisione di questa Corte sulla legge regionale censurata.

Sotto questo profilo, dunque, ARTE Savona è titolare di un interesse «semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura» (ordinanza allegata alla sentenza n. 181 del 2022) e può subire effetti "riflessi" della sentenza di accoglimento, come tutti i soggetti (comuni liguri, aziende regionali per l'ERP, privati residenti in Liguria interessati agli alloggi) destinatari della norma censurata.

L'intervento in giudizio di ARTE Savona deve essere dichiarato pertanto inammissibile.

3.– Nel merito, la prima questione è fondata.

Premesso che, nella parte censurata, la disposizione è inequivoca nel prescrivere il requisito di cinque anni di residenza nel bacino d'utenza interessato dal bando, per l'accesso agli alloggi ERP, occorre nondimeno preliminarmente chiarire il significato dell'inciso «tenendo conto della decorrenza della stessa [residenza o attività lavorativa] nell'ambito del territorio regionale», presente già nel testo originario della disposizione.

La parte privata ipotizza, invero, che tale inciso possa essere inteso nel senso che la residenza quinquennale può avere inizio in altro bacino di utenza, purché interno alla Regione, e poi proseguire in quello interessato dal bando. In realtà, tale ipotesi ermeneutica si scontra con la lettera della disposizione, che, come visto, è del tutto chiara, e risulta smentita anche dalla delibera della Giunta regionale n. 613 del 2018, che – nell'attuare la disposizione censurata – riferisce i cinque anni di residenza (o occupazione) al bacino d'utenza. Il significato dell'inciso in questione non può dunque essere verosimilmente che quello di attribuire rilievo alla durata della residenza in regione ai fini dell'attribuzione del punteggio (in effetti, la citata delibera n. 613 del 2018 prende in considerazione la durata della residenza in regione, nel bacino d'utenza e nel comune che ha emanato il bando, ai fini della formazione della graduatoria), mentre sarebbe del tutto incoerente con il nucleo della disposizione, che prescrive nitidamente il requisito della residenza da almeno cinque anni nel bacino di utenza, il senso ipotizzato dalla parte.

3.1.– Ciò precisato, la norma qui in esame risulta del tutto simile a una disposizione legislativa della Regione Lombardia, dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 44 del 2020. La norma ivi censurata prevedeva, fra i requisiti che dovevano possedere gli aspiranti all'assegnazione di un alloggio ERP, la «residenza anagrafica o [lo] svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda».

La citata pronuncia di illegittimità costituzionale ha investito la disposizione regionale della Lombardia «limitatamente alle parole “per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda”», trasformando così il requisito di residenza (o attività lavorativa) prolungata nella regione in requisito di residenza (o occupazione) tout court nella stessa regione. Il motivo di illegittimità costituzionale è stato individuato nel contrasto del requisito della residenza (o occupazione) ultraquinquennale, come condizione di accesso all’ERP, «sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all’art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell’edilizia residenziale pubblica».

Sulla scia di numerosi precedenti, questa Corte ha ribadito, in primo luogo, che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio». Poiché la ratio del servizio di edilizia residenziale pubblica è il soddisfacimento del bisogno abitativo, questa Corte ha constatato «che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione». Il relativo requisito «si risolve così semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l’accesso all’ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli)», ciò che «è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale».

In quel contesto questa Corte ha confutato l’argomento speso dalla Regione, secondo cui il requisito della residenza protratta servirebbe «a garantire un’adeguata stabilità nell’ambito della regione prima della concessione dell’alloggio» di edilizia residenziale pubblica, cioè di un «beneficio di carattere continuativo», osservando che «la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il “rischio di instabilità” del beneficiario dell’alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro».

La pronuncia prosegue ancora osservando che, «[i]n ogni caso, [...] lo stesso “radicamento” territoriale, quand’anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno»: «è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall’assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità». Cosicché «[l]a prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria [...] ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall’accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell’edilizia residenziale pubblica».

La stessa sentenza ha poi rilevato che il requisito «della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l’accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)», con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito vanno «vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell’accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza». Infine, la sentenza n. 44 del 2020 ha argomentato anche l’assenza di una ragionevole connessione fra la condizione di previa occupazione protratta e la ratio dell’ERP.

Dopo la sentenza n. 44 del 2020, altre pronunce di questa Corte hanno dichiarato l’illegittimità costituzionale di norme che davano rilievo alla durata della residenza ai fini dell’accesso a benefici sociali (sentenze n. 199 del 2022 e n. 281 del 2020, in materia di incentivi all’occupazione; n. 9 del 2021, anch’essa in materia di edilizia residenziale pubblica; n. 7 del 2021, riguardante il fondo per il contrasto alla povertà). In particolare, nella sentenza n. 199 del 2022 questa Corte ha ribadito che, «se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d’identificare l’ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è invece possibile che l’accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso per il solo fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare

regione di residenza»; che «il radicamento nel territorio nel passato non è garanzia di futura stabile permanenza in un determinato ambito territoriale»; che, comunque, la prospettiva di stabilità non può «assumere un'importanza tale da escludere il rilievo dello stato di bisogno, potendo semmai risultare più appropriato ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali».

Con specifico riferimento all'edilizia residenziale pubblica, questa Corte, nel dichiarare costituzionalmente illegittima una norma abruzzese che dava rilievo all'«anzianità di residenza in Comuni della regione Abruzzo» al fine della formazione delle graduatorie di assegnazione degli alloggi ERP, ha ribadito la «debolezza dell'indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità» e «il carattere marginale del dato medesimo [del radicamento territoriale] in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta», condividendo, in particolare, l'argomento del ricorrente secondo cui la normativa riguardante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è «finalizzata a soddisfare un bisogno della “persona in quanto tale che, per sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza”» (sentenza n. 9 del 2021).

3.2.– La norma regionale qui in esame è sovrapponibile a quella oggetto della sentenza n. 44 del 2020, sia per il servizio sociale oggetto della limitazione, sia per la durata della residenza (o occupazione) richiesta come requisito di accesso, sia per il fatto di non distinguere tra italiani, cittadini dell'Unione europea e stranieri. In entrambi i casi, inoltre, la normativa regionale assegna alla residenza prolungata un doppio rilievo, come requisito di accesso e come elemento che concorre al punteggio per la formazione della graduatoria. L'unica differenza riguarda l'ambito territoriale cui il requisito stesso è riferito: l'intero territorio regionale, nella legge lombarda; il «bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando» nella norma oggi al vaglio di questa Corte. Tale elemento distintivo non giustifica un esito diverso del presente giudizio rispetto al precedente. Esso anzi allarga la platea di coloro che sono esclusi dalla possibilità di fruire degli alloggi ERP, e sono dunque trattati in maniera ingiustificatamente differenziata, in quanto la norma ligure penalizza, per essere privi del requisito, anche soggetti già residenti in regione e non solo quelli provenienti da altre regioni o dall'estero.

La stessa Regione Liguria, nella sua memoria di costituzione, ammette la corrispondenza della disposizione qui in esame con quella oggetto della sentenza n. 44 del 2020, ma sostiene che, rispetto alla pronuncia appena citata, l'odierna vicenda si distinguerebbe per l'altro termine identificativo della questione di legittimità, ossia il parametro costituzionale in relazione al quale la questione è posta. La sentenza n. 44 del 2020 avrebbe cioè accertato i vizi di irragionevolezza e di discriminazione, sia degli italiani che degli stranieri, se privi del requisito; vizi che si differenzierebbero, dunque, dalla censura di discriminazione indiretta degli stranieri avanzata invece dal Tribunale di Genova.

L'assunto non può essere condiviso. La questione ora in esame corrisponde infatti, nella sostanza dei suoi termini, a quella accolta dalla sentenza n. 44 del 2020. Di fronte a norme che differenziano alcuni soggetti dagli altri ai fini dell'accesso a una prestazione sociale, gli argomenti relativi all'eguaglianza e quelli relativi alla ragionevolezza si sovrappongono e si intrecciano, costituendo la ragionevolezza, oltre che canone autonomo di legittimità della legge, anche – e prima ancora – criterio applicativo del principio di eguaglianza (sentenza n. 148 del 2017 e ordinanza n. 184 del 2018). Nella vicenda relativa alla legge lombarda, l'ordinanza di rimessione aveva invocato congiuntamente i principi di eguaglianza e ragionevolezza, e la sentenza n. 44 del 2020 conclude accertando il contrasto «con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché [la norma] produce una irragionevole disparità di trattamento a danno» dei cittadini e degli stranieri privi del requisito. L'ordinanza del Tribunale di Genova, per parte sua, lamenta una discriminazione indiretta a danno degli stranieri e invoca poi, a sostegno, due decisioni di questa Corte che hanno affermato la necessità che i requisiti introdotti per l'accesso al welfare rispondano al principio di ragionevolezza (la seconda delle pronunce richiamate è proprio la sentenza n. 44 del 2020). Allo stesso modo del rimettente nel caso lombardo, dunque, anche il Tribunale di Genova ha censurato un'irragionevole disparità di trattamento, cioè il vizio accertato dalla sentenza n. 44 del 2020, e anche

in questo caso, non diversamente che in quello, questa Corte non può esimersi dall'accertarne la sussistenza.

Le considerazioni svolte conducono a ritenere fondata la prima questione, per le stesse ragioni già fatte valere dalla sentenza n. 44 del 2020, sopra ampiamente richiamate. L'art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 10 del 2004 va dichiarato pertanto costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole «da almeno cinque anni», in quanto si pone in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., determinando una irragionevole disparità di trattamento rispetto a tutti i soggetti, stranieri o italiani che siano, privi del requisito previsto dalla disposizione censurata.

4.– La seconda questione sollevata (violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95/UE) resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, recante «Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)», limitatamente alle parole «da almeno cinque anni»;

2) dichiara inammissibile l'intervento dell'Azienda regionale territoriale per l'edilizia della Provincia di Savona.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 7 marzo 2023, n. 79

Materia: Appalti pubblici - Telecomunicazioni

Parametri invocati: artt. 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione all'art. 103 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) nonché art. 117, commi primo, secondo, lettere a), l), m) e terzo e 118 Cost. Principio di leale collaborazione.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Artt. 26 e 33 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2021, n. 5 (Modifiche a leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, cultura, enti locali, uffici provinciali e personale, formazione professionale, istruzione, utilizzo delle acque pubbliche, agricoltura, tutela del paesaggio e dell'ambiente, territorio e paesaggio, servizio antincendio e protezione civile, difesa del suolo e opere idrauliche, ordinamento forestale, esercizi pubblici, commercio, artigianato, guide alpine e guide sciatori, appalti, igiene e sanità, banda larga, trasporti, politiche sociali, assistenza e beneficenza, edilizia abitativa)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2021, n. 5 (Modifiche a leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, cultura, enti locali, uffici provinciali e personale, formazione professionale, istruzione, utilizzo delle acque pubbliche, agricoltura, tutela del paesaggio e dell'ambiente, territorio e paesaggio, servizio antincendio e protezione civile, difesa del suolo e opere idrauliche, ordinamento forestale, esercizi pubblici, commercio, artigianato, guide alpine e guide sciatori, appalti, igiene e sanità, banda larga, trasporti, politiche sociali, assistenza e beneficenza, edilizia abitativa);
- cessazione della materia del contendere con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 33 della l. prov. Bolzano n. 5 del 2021

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Oggetto di esame nella sentenza *de qua* sono due articoli della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 5 del 2021 impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione degli artt. 8 e 9 dello Statuto reg. Trentino Alto Adige e degli artt. 117 e 118 Cost.

Nello specifico, l'impugnato articolo 26 modifica la legge provinciale n. 16 del 2015 aggiungendo all'art. 27 i commi 14 e 15 che così dispongono: "14. Nel caso di procedure di gara per l'affidamento di lavori di importo inferiore a 500.000,00 euro, le stazioni appaltanti prescindono dal richiedere all'esecutore dei lavori una polizza di assicurazione che copra i danni subiti dalle stesse a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti e opere nel corso dell'esecuzione dei lavori, nonché che assicuri le medesime contro la responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori, a condizione che il soggetto affidatario sia munito di polizza generica di responsabilità civile. 15. Le stazioni appaltanti possono comunque, in casi eccezionali e previa idonea motivazione, richiedere la polizza di assicurazione di cui al comma 14".

Per il ricorrente, tale articolo ha introdotto una disciplina delle polizze assicurative dovute dall'esecutore di contratti pubblici d'appalto, che invaderebbe la competenza legislativa esclusiva

dello Stato nella materia ordinamento civile e che, in violazione degli artt. 8 e 9 dello statuto speciale, contrasterebbe con l'art. 103, comma 7, del codice dei contratti pubblici, recante una norma fondamentale di riforma economico-sociale e un principio dell'ordinamento giuridico dello Stato individuato nell'esigenza di assicurare la copertura di specifici rischi connessi all'esecuzione dei contratti pubblici di appalto.

Per la Corte, la questione di legittimità costituzionale è fondata. L'art. 8, numero 17), dello statuto speciale assegna alla Provincia autonoma di Bolzano la competenza legislativa primaria nella materia "lavori pubblici di interesse provinciale". L'esercizio di tale competenza deve svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. In attuazione poi dello statuto speciale, l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 162 del 2017 ha, altresì, stabilito che *le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con legge provinciale, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea in materia di appalti e concessioni, le procedure di aggiudicazione e i contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture ai sensi dell'articolo 8, comma 1, numeri 1) e 17) dello Statuto*. Nel valutare l'esercizio da parte di regioni a statuto speciale e di province autonome di competenze legislative primarie in materia di lavori pubblici, la Corte, con numerose sentenze, ha riportato ai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica anche profili basilari del diritto dei contratti relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione dell'appalto, che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza. Ritene la Corte che occorre garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati, regole che, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome.

L'art. 26 in esame, riferendosi ai contratti pubblici di appalto relativi a lavori di importo inferiore a 500.000 euro, prevede che l'aggiudicatario, se munito di polizza generica di responsabilità civile, sia esonerato dall'obbligo di stipulare e consegnare due specifiche tipologie di polizze assicurative, che, viceversa, in base alla disciplina statale, l'appaltatore è tenuto a fornire. In particolare, l'art. 103, comma 7, del codice dei contratti, dispone che l'appaltatore aggiudicatario ha l'obbligo di stipulare e consegnare alla stazione appaltante polizze assicurative volte a coprire due specifici rischi. Una prima polizza deve tenere indenne il committente dai danni subiti a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti ed opere, anche preesistenti, verificatisi nel corso dell'esecuzione dei lavori; una seconda polizza deve assicurare la stazione appaltante contro la responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori. La disposizione statale, oltre a individuare il contenuto dei due obblighi che integrano ex lege il contratto d'appalto, regola il termine del loro adempimento e determina, altresì, l'ammontare delle coperture assicurative e la loro durata.

L'art. 103, comma 7, del codice contratti rappresenta per la Corte una norma fondamentale di riforma economico-sociale, poiché finalizzata a garantire un adeguato livello di protezione delle pubbliche amministrazioni committenti alla luce della specificità dei rischi che vanno assicurati. Da un lato, il legislatore statale prescrive che le stazioni appaltanti siano tenute indenni da danni materiali, cagionati dall'appaltatore, in relazione all'esecuzione dell'appalto. Da un altro lato, intende preservare le pubbliche amministrazioni da eventuali obblighi risarcitori, cui possano essere tenute nei confronti di terzi, che abbiano subito danni nel corso e per effetto dell'esecuzione dei lavori, così rafforzando, al contempo, anche la tutela dei terzi. E' evidente, per la Corte, che la previsione dell'obbligo di copertura degli specifici rischi descritti si impone a difesa di interessi generali che vanno garantiti con uniformità a livello nazionale, trattandosi di principi uniformi su tutto il territorio del Paese, con conseguente illegittimità della previsione provinciale derogatoria.

In ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 33 della legge provinciale n. 5 del 2021, che modificava la legge provinciale n. 2 del 2012 (Promozione della banda larga sul territorio della provincia) attraverso la previsione di azioni volte a definire e a promuovere la banda larga sul territorio provinciale, tenuto conto della mappatura geografica del territorio medesimo e della pubblicazione dei risultati di tale mappatura, è dichiarata cessata la materia del contendere in quanto la disposizione in esame è stata abrogata con la legge provinciale n.1 del 2023 senza che *medio tempore* abbia trovato applicazione.

SENTENZA N. 79
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 26 e 33 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2021, n. 5 (Modifiche a leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, cultura, enti locali, uffici provinciali e personale, formazione professionale, istruzione, utilizzo delle acque pubbliche, agricoltura, tutela del paesaggio e dell'ambiente, territorio e paesaggio, servizio antincendio e protezione civile, difesa del suolo e opere idrauliche, ordinamento forestale, esercizi pubblici, commercio, artigianato, guide alpine e guide sciatori, appalti, igiene e sanità, banda larga, trasporti, politiche sociali, assistenza e beneficenza, edilizia abitativa), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 settembre 2021, depositato in cancelleria il 30 settembre 2021, iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;
udita nell'udienza pubblica del 7 marzo 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
uditi l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luca Graziani per la Provincia autonoma di Bolzano;
deliberato nella camera di consiglio del 7 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 30 settembre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, per violazione degli artt. 8 e 9 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, in relazione all'art. 103 cod. contratti pubblici, e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Con lo stesso ricorso ha altresì impugnato l'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, in riferimento agli artt. 8 e 9 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, all'art. 117, commi primo, secondo, lettere a) e m), e terzo, Cost., all'art. 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, desumibile dagli artt. 5 e 120 Cost.

2.– L'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 dispone che, «[d]opo il comma 13 dell'articolo 27 della legge provinciale 17 dicembre 2015, n. 16, sono aggiunti i seguenti commi 14 e 15: “14. Nel caso di procedure di gara per l'affidamento di lavori di importo inferiore a 500.000,00 euro, le stazioni appaltanti prescindono dal richiedere all'esecutore dei lavori una polizza di assicurazione che copra i danni subiti dalle stesse a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti e opere nel corso dell'esecuzione dei lavori, nonché che assicuri le medesime contro la responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori, a condizione che il soggetto affidatario sia munito di polizza generica di responsabilità civile. 15. Le

stazioni appaltanti possono comunque, in casi eccezionali e previa idonea motivazione, richiedere la polizza di assicurazione di cui al comma 14”».

3.– Il ricorrente riferisce che l’art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 ha introdotto una disciplina delle polizze assicurative dovute dall’esecutore di contratti pubblici d’appalto, che invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» e che, in violazione degli artt. 8 e 9 dello statuto speciale, contrasterebbe con l’art. 103 cod. contratti pubblici, recante un principio dell’ordinamento giuridico dello Stato e una norma fondamentale di riforma economico-sociale.

4.– La difesa provinciale, costituitasi in giudizio, ha eccepito l’inammissibilità delle questioni promosse con riguardo all’art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, «in quanto la difesa erariale fa[rebbe] assurgere tutte le disposizion[i] del Codice dei contratti pubblici [...] indistintamente a norme fondamentali di riforma economico-sociale [...], senza tenere minimamente conto delle competenze attribuite alla Provincia».

4.1.– L’eccezione non è fondata.

È orientamento costante di questa Corte quello secondo cui il ricorrente ha l’onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali, dei quali lamenta la violazione, nonché di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva e che rechi una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati (ex plurimis, sentenze n. 23 del 2022, n. 25 del 2020, n. 261 e n. 32 del 2017, nonché n. 239 del 2016).

Nel caso di specie, il ricorso statale richiama i parametri statuari e, in tale quadro normativo, individua nell’art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici una norma fondamentale di riforma economico-sociale, nonché un principio dell’ordinamento giuridico, il cui fine viene individuato nell’esigenza di assicurare la copertura di specifici rischi connessi all’esecuzione dei contratti pubblici di appalto, fatta salva la facoltà di non richiedere garanzie nei soli casi indicati dal comma 11.

Il ricorso, evidenziando come il legislatore provinciale introduca una deroga all’art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici e inverta il rapporto regola-eccezione previsto dal combinato disposto dei commi 7 e 11 del citato articolo, argomenta, seppure in sintesi, le ragioni del contrasto con le competenze conferite alla Provincia autonoma dagli artt. 8 e 9 dello statuto speciale.

Quanto alla possibilità di ascrivere l’art. 103, commi 7 e 11, cod. contratti pubblici al novero delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, questo, a ben vedere, è «profilo che investe il merito delle questioni» (sentenza n. 24 del 2022).

5.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, promossa in riferimento all’art. 8 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, è fondata.

6.– L’art. 8, numero 17), dello statuto speciale assegna alla Provincia autonoma di Bolzano, entro i limiti indicati dall’art. 4 del medesimo statuto, la competenza legislativa primaria nella materia «lavori pubblici di interesse provinciale».

L’esercizio di tale competenza deve, pertanto, svolgersi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto [...] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (art. 4).

In attuazione poi dello statuto speciale, l’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 162 del 2017 ha, altresì, stabilito che «[l]e province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con legge provinciale, nel rispetto della normativa dell’Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell’Unione europea in materia di appalti e concessioni, le procedure di aggiudicazione e i contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture ai sensi dell’articolo 8, comma 1, numeri 1) e 17) del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, attenendosi al predetto principio di cui all’articolo 32, comma 1, lettera c), della legge 24 dicembre 2012, n. 234».

Questa Corte, nel valutare l’esercizio da parte di regioni a statuto speciale e di province autonome di competenze legislative primarie in materia di lavori pubblici, ha ascrivito ai principi

dell'ordinamento giuridico della Repubblica anche profili basilari del diritto dei contratti «relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del[l']appalto, che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza [...]» (sentenza n. 114 del 2011)» (sentenza n. 74 del 2012; in senso analogo, sentenze n. 269 del 2014, n. 187 del 2013 e n. 221 del 2010). Occorre, infatti, «garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» e alle province autonome (così puntualizza la sentenza n. 189 del 2007; nello stesso senso sentenze n. 23 del 2022 e n. 43 del 2011).

Inoltre, sempre relativamente alle fasi di conclusione e di esecuzione del contratto pubblico d'appalto, questa Corte ha rilevato la possibile presenza di istituti, che «rispondono ad interessi unitari e che – implicando valutazioni [...] che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello Stato – possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (sentenza n. 221 del 2010).

Ebbene, a fronte dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 162 del 2017 – disposizione attuativa dello statuto speciale che, come sopra anticipato, assegna alle Province autonome di Trento e di Bolzano la disciplina dei contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione –, occorre sottolineare, da un lato, che tale previsione richiama testualmente il necessario rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali (sentenza n. 23 del 2022) e, da un altro lato, che la medesima disposizione si colloca nel solco dell'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (art. 4 dello statuto speciale), compresi quelli attinenti ad aspetti basilari della disciplina contrattuale, che richiamano esigenze «di uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale», in conformità con «il principio costituzionale di eguaglianza» (sentenza n. 23 del 2022, che cita sul punto la sentenza n. 43 del 2011).

7.– L'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, riferendosi ai contratti pubblici di appalto relativi a lavori di importo inferiore a 500.000 euro, prevede che l'aggiudicatario, se munito di polizza generica di responsabilità civile, sia esonerato dall'obbligo di stipulare e consegnare due specifiche tipologie di polizze assicurative, che, viceversa, in base alla disciplina statale, l'appaltatore è tenuto a fornire.

La disposizione provinciale stabilisce, infatti, che «le stazioni appaltanti prescindono dal richiedere all'esecutore dei lavori una polizza di assicurazione che copra i danni subiti dalle stesse a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti e opere nel corso dell'esecuzione dei lavori, nonché che assicuri le medesime contro la responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori».

Solo in casi eccezionali e previa idonea motivazione, le stazioni appaltanti possono – sempre secondo il dettato della disposizione provinciale – richiedere le citate polizze assicurative.

7.1.– Con tale disciplina, l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 introduce una deroga al nucleo essenziale dell'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici, norma il cui contenuto e le cui funzioni devono essere attentamente vagliati.

7.1.1.– La previsione statale regola un duplice obbligo a contrarre che discende, ex lege, quale effetto del contratto pubblico d'appalto.

In particolare, l'art. 103, comma 7, dispone che l'appaltatore aggiudicatario ha l'obbligo di stipulare e consegnare alla stazione appaltante polizze assicurative volte a coprire due specifici rischi. Una prima polizza deve tenere indenne il committente dai danni subiti «a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti ed opere, anche preesistenti, verificatisi nel corso dell'esecuzione dei lavori». Una seconda polizza deve assicurare «la stazione appaltante contro la responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori».

La disposizione statale, oltre a individuare il contenuto dei due obblighi che integrano ex lege il contratto d'appalto, regola il termine del loro adempimento – «almeno dieci giorni prima della consegna dei lavori» – e determina, altresì, l'ammontare delle coperture assicurative e la loro durata.

Relativamente alla polizza concernente i rischi da distruzione totale o parziale di impianti e opere in corso di lavori, l'art. 103, comma 7, prevede che «[n]ei documenti e negli atti a base di gara o di

affidamento è stabilito l'importo della somma da assicurare che, di norma, corrisponde all'importo del contratto stesso qualora non sussistano motivate particolari circostanze che impongano un importo da assicurare superiore»; per la polizza contro la responsabilità civile per danni causati a terzi il massimale è, invece, «pari al cinque per cento della somma assicurata per le opere con un minimo di 500.000 euro ed un massimo di 5.000.000 di euro».

Inoltre, viene fissata per legge la durata della copertura assicurativa, che deve decorrere dalla data di consegna dell'opera per poi cessare con l'emissione del certificato di collaudo provvisorio o del certificato di regolare esecuzione o comunque trascorsi dodici mesi dalla data di ultimazione dei lavori risultante dal relativo certificato.

7.1.2.– L'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici racchiude, nel proprio nucleo essenziale, una norma fondamentale di riforma economico-sociale.

I tratti identificativi di quest'ultima si rinvencono nell'esigenza, perseguita dal legislatore statale, di garantire interessi generali attraverso un adeguato livello di protezione delle pubbliche amministrazioni committenti, che si riflette proprio sulla specificità dei rischi che vanno assicurati. Da un lato, il legislatore prescrive che le stazioni appaltanti siano tenute indenni da danni materiali, cagionati dall'appaltatore, in relazione all'esecuzione dell'appalto. Da un altro lato, intende preservare le pubbliche amministrazioni da eventuali obblighi risarcitori, cui possano essere tenute nei confronti di terzi, che abbiano subito danni nel corso e per effetto dell'esecuzione dei lavori, così rafforzando, al contempo, anche la tutela dei terzi.

Risulta, allora, evidente come la previsione dell'obbligo di copertura proprio degli specifici rischi sopra richiamati si imponga a difesa di interessi generali, che vanno garantiti con uniformità a livello nazionale.

Né può tacersi che il contenuto dell'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici è stato testualmente riprodotto nell'art. 117, comma 10, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), entrato in vigore il 1° aprile 2023.

Questo conferma il ruolo che la disposizione riveste nell'ambito di quella riforma complessiva che, con successivi interventi (nel 1994, nel 2006, nel 2016 e, da ultimo, nel 2023), ha incisivamente innovato il settore dei «lavori pubblici [...] che, negli aspetti disciplinati dalla riforma, assume importanza nazionale e richiede l'attuazione di principi uniformi su tutto il territorio del Paese» (sentenza n. 482 del 1995; in senso analogo, ex multis, sentenze n. 23 del 2022, n. 166 del 2019, n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010).

7.2.– Individuati, nel contenuto essenziale dell'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici, i tratti identificativi di una norma fondamentale di riforma economico-sociale, deve ulteriormente sottolinearsi che lo strumento con cui l'interesse generale protetto dalla norma risulta veicolato è costituito da un aspetto fondamentale della disciplina contrattuale.

L'interesse generale si traduce, infatti, nella previsione di un meccanismo legale di integrazione del contenuto del contratto pubblico d'appalto, dal quale scaturiscono ex lege gli obblighi di cui all'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici. Tale disposizione coinvolge, dunque, un profilo basilare del contratto, relativo alla sua efficacia, prima ancora che alla sua esecuzione, profilo che non è suscettibile di differenziazioni nel territorio nazionale.

7.3.– Chiariti il senso e la portata dell'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici, emerge come l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 diverga da tale disciplina non relativamente a profili secondari o marginali, ma contraddicendo proprio il nucleo essenziale della disposizione statale.

Laddove l'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici prevede che dal contratto d'appalto derivi l'obbligo per l'aggiudicatario di assicurare la stazione appaltante contro due precisi rischi – quello per «i danni subiti [dalla stessa] a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti e opere nel corso dell'esecuzione dei lavori» e quello relativo alla «responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori» – l'impugnato art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 riproduce testualmente il riferimento proprio a quei medesimi rischi, ma con

l'opposto fine di escludere che l'aggiudicatario sia obbligato a stipulare le relative polizze assicurative a favore della stazione appaltante.

E a nulla giova che la previsione sia limitata alla sotto-categoria dei contratti pubblici d'appalto per lavori di importo inferiore a 500.000 euro e che la deroga sia condizionata a che l'aggiudicatario esecutore abbia una generica polizza di responsabilità civile.

Infatti, nella disposizione statale, l'ammontare dell'appalto può orientare la determinazione del massimale da assicurare, ma non vale certo a escludere l'obbligo di copertura degli specifici rischi individuati dall'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici.

Quanto alla generica polizza di responsabilità civile, essa non offre alcuna delle garanzie richieste dalla previsione statale, a partire proprio dalla tipologia dei rischi assicurati, che sono oggetto dell'esplicita deroga.

Per questa stessa ragione la disposizione provinciale non si presta neppure a una interpretazione conforme a Costituzione, che vincoli la generica polizza assicurativa per responsabilità civile alla copertura dei rischi richiamati dall'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici.

Per un verso, è infatti testuale l'esclusione di quei rischi e, per un altro verso, la disposizione provinciale consente alle stazioni appaltanti di pretendere la loro copertura solo «in casi eccezionali e previa idonea motivazione».

7.4.– Da ultimo, l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 non trova una giustificazione neppure nella previsione di cui all'art. 103, comma 11, cod. contratti pubblici, secondo la quale «[è] facoltà dell'amministrazione in casi specifici non richiedere una garanzia per gli appalti di cui all'articolo 36, comma 2, lettera a), nonché per gli appalti da eseguirsi da operatori economici di comprovata solidità nonché per le forniture di beni che per la loro natura, o per l'uso speciale cui sono destinati, debbano essere acquistati nel luogo di produzione o forniti direttamente dai produttori o di prodotti d'arte, macchinari, strumenti e lavori di precisione l'esecuzione dei quali deve essere affidata a operatori specializzati. L'esonero dalla prestazione della garanzia deve essere adeguatamente motivato ed è subordinato ad un miglioramento del prezzo di aggiudicazione».

Innanzitutto, tale disposizione statale si riferisce testualmente alla sola «garanzia» e non alle polizze assicurative, a differenza di quanto si rinviene nel comma 9 del medesimo art. 103 cod. contratti pubblici, che espressamente menziona «le garanzie fideiussorie e le polizze assicurative».

In ogni caso, non può tacersi che la previsione provinciale diverge dallo stesso contenuto dell'art. 103, comma 11, cod. contratti pubblici relativamente, non solo all'ambito di applicazione, ma anche ai presupposti richiesti per l'esonero dagli obblighi altrimenti derivanti dall'appalto pubblico.

Nella disposizione statale la facoltà di non richiedere una garanzia è contemplata, per i soli contratti indicati nello stesso comma 11, se l'esonero sia stato «adeguatamente motivato» e subordinatamente «ad un miglioramento del prezzo di aggiudicazione».

Per converso, nel caso della previsione provinciale, la deroga all'obbligo di fornire le polizze assicurative, oltre a riguardare contratti diversi da quelli indicati dall'art. 103, comma 11, cod. contratti pubblici, non presuppone la sussistenza di un vantaggio per la stazione appaltante, sotto il profilo del prezzo di aggiudicazione, né richiede una motivazione. Quest'ultima, al contrario, unitamente alla eccezionalità del caso, è condizione necessaria a far riemergere la sussistenza dell'obbligo.

7.5.– In conclusione, l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 viola i limiti di competenza dettati dall'art. 8 dello statuto speciale sotto plurimi profili.

La disposizione impugnata si pone in insanabile contrasto con il nucleo essenziale della norma fondamentale di riforma economico-sociale, recata dall'art. 103 cod. contratti pubblici. Al contempo, essa differenzia, a livello provinciale, la disciplina di un profilo basilare del contratto pubblico d'appalto relativo alla sua efficacia, oltre che alla sua esecuzione, profilo che necessita di uniformità a livello nazionale.

Restano assorbite le ulteriori censure.

8.– Passando ora a esaminare le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, deve essere accolta la richiesta della resistente, cui ha aderito, in udienza, l'Avvocatura generale dello Stato, di dichiarare cessata la materia del contendere.

L'art. 9 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2023 ha, infatti, abrogato, «a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'articolo 33 della legge provinciale 23 luglio 2021, n. 5», i commi 2, 3, 4, 5 e 6 dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 2 del 2012, introdotti con il citato art. 33.

Ricorrono, dunque, ambedue le condizioni che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, determinano la cessazione della materia del contendere: «che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e [...] 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)» (sentenze n. 242 e n. 200 del 2022).

La prima condizione deve ritenersi senza dubbio integrata, posto che lo *ius superveniens* ha abrogato per intero il contenuto della disposizione impugnata e ha, dunque, integralmente rimosso i vulnera denunciati.

Anche la seconda condizione appare invero soddisfatta, poiché, a quanto consta, l'art. 33 non ha trovato applicazione. In ogni caso, l'espressa previsione della retroattività del meccanismo abrogativo priverebbe di fondamento giuridico qualunque attività di promozione della banda larga sul territorio provinciale che, per mera ipotesi, fosse stata avviata.

Va, dunque, dichiarata la cessazione della materia del contendere con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2021, n. 5 (Modifiche a leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, cultura, enti locali, uffici provinciali e personale, formazione professionale, istruzione, utilizzo delle acque pubbliche, agricoltura, tutela del paesaggio e dell'ambiente, territorio e paesaggio, servizio antincendio e protezione civile, difesa del suolo e opere idrauliche, ordinamento forestale, esercizi pubblici, commercio, artigianato, guide alpine e guide sciatori, appalti, igiene e sanità, banda larga, trasporti, politiche sociali, assistenza e beneficenza, edilizia abitativa);

2) dichiara cessata la materia del contendere con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 8 e 9 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), nonché agli artt. 5, 117, commi primo, secondo, lettere a) e m), e terzo, 118 e 120 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 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 aprile 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 8 marzo 2023, n. 80

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma, 97, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei ministri

Oggetto: intero testo e, in particolare, degli artt. 3, commi 1 e 2, 13, commi 14 e 50, e 18, comma 5, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), nonché dell'art. 12, comma 1, lettere a), b) e c), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie),

Esito:

- 1) dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lett. a) e b), l.r. 16/2022;
- 2) dichiarazione, in via consequenziale, di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, primo periodo e secondo periodo, quest'ultimo limitatamente alle parole «[a]lla conseguente copertura dell'onere, pari ad euro 1.600.000,00 a decorrere dall'anno 2022,», l.r. 13/2022;
- 3) dichiarazione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, l.r. 13/2022, nella formulazione originaria;
- 4) dichiarazione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 50, l.r. 13/2022;
- 5) dichiarazione di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lett. c), l.r. 16/2022;
- 6) dichiarazione della cessata materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 14, dl.r. 13/2022; 7) dichiarazione di estinzione del processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, e dell'intero testo della l.r. 13/2022.

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha impugnato diverse disposizioni della l.r. Sicilia 13/2022, legge di stabilità regionale. tra cui gli artt. 3, commi 1 e 2, e 13, commi 14 e 50. Con successivo ricorso ha poi impugnato alcune disposizioni della l.r. 16/2022, tra le quali l'art. 12, recante modifiche all'art. 3 l.r. 13/2022.

La Corte, dopo aver riunito i giudizi, valuta la questione con riferimento all'art. 3, commi, 1 e 2, l.r. 13/2022, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, 117, terzo comma, e 119 Cost.. I suddetti commi prevedono, al fine di recepire specifiche disposizioni statali in materia di trattamento economico del personale delle pubbliche amministrazioni – recate dai commi 604 e 612 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 – l'incremento delle spese relative alle risorse destinate, rispettivamente, ai fondi per i trattamenti accessori e ai rinnovi dei contratti collettivi di lavoro per il triennio 2019-2021 in connessione con la revisione del sistema di classificazione del personale. Entrambe le richiamate disposizioni richiedono il rispetto sia delle citate previsioni statali, sia «dei contenuti previsti dal punto 2, lettera e) dell'«Accordo tra Stato e Regione siciliana per il ripiano decennale del disavanzo» sottoscritto in data 14 gennaio 2021». Esse, infine, stabiliscono che alla copertura degli oneri rispettivamente recati si provvede a valere sui «risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4». Questi ultimi dispongono, al fine di dare attuazione ai contenuti del menzionato accordo in materia di

contenimento del trattamento economico accessorio, la riduzione a decorrere dall'anno 2022 degli importi, rispettivamente, del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione del personale della dirigenza regionale e del fondo risorse decentrate del personale del comparto non dirigenziale regionale.

Secondo il ricorrente le disposizioni impugnate contrasterebbero con l'impegno, assunto dalla Regione Siciliana con il menzionato accordo, a ripianare il disavanzo regionale mediante una serie di interventi, tra cui la riduzione strutturale delle spese di personale, dal momento che le risorse derivanti dalla riduzione dei fondi indicati nei commi 3 e 4, anziché destinate al suddetto fine, verrebbero impiegate, invece, per finanziare l'incremento delle spese di cui ai commi precedenti. Le stesse eccederebbero dunque dalle competenze legislative statutariamente riservate alla Regione Siciliana e violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, «tra i quali rientr[erebbero] anche le disposizioni di contenimento dei costi di personale [...], di cui costitui[rebbe] espressione» il punto 2, lettere d) ed e), dell'accordo sottoscritto dalla Regione Siciliana, diretto a contenere sia le risorse destinate al trattamento accessorio del personale, sia, in generale, la spesa relativa al personale in servizio. Sotto altro profilo, le disposizioni impugnate violerebbero anche gli artt. 97 e 119 Cost., quanto al «principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici e della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni [...], nella misura in cui esse pregiudic[herebbero] la corretta attuazione e, quindi, l'efficacia del piano di rientro decennale dal disavanzo». In subordine, anche ritenendo che le previsioni impugnate non sottraggano risorse destinate all'attuazione del suddetto piano di rientro, le stesse sarebbero comunque costituzionalmente illegittime «in quanto prive di adeguata copertura finanziaria», violando perciò l'art. 81, terzo comma, Cost. Secondo il ricorrente, per effetto delle riduzioni previste nei commi 3 e 4 dell'impugnato art. 3, i fondi dagli stessi considerati «non sarebbero affatto sufficienti per garantire gli incrementi dei costi di personale disposti dal legislatore regionale» con i precedenti commi 1 e 2.

Secondo la Regione Siciliana, le censure sarebbero «infondate e frutto di un travisamento» dei contenuti dell'accordo sottoscritto tra lo Stato e la Regione Siciliana e in ogni caso, le modifiche apportate alle disposizioni impugnate dall'art. 12 l.r. 16/2022 avrebbero determinato la sopravvenuta cessazione della materia del contendere.

Secondo la Corte, le questioni promosse sono inammissibili, perché del tutto generiche e viziate da un'incompleta ricostruzione del quadro normativo.

È denunciato anche l'art. 13, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, che «[p]er l'esercizio finanziario 2022 [...] autoriz[za] la spesa di 160 migliaia di euro in favore del Comune di Sciacca, destinata al pagamento delle imposte comunali ICI/IMU relative al procedimento di liquidazione della fondazione "Pardo". A tal proposito la Corte dichiara cessata la materia del contendere dato che la disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 3, comma 7, l.r. Siciliana 2/2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025). A fronte di tale ius superveniens ricorrono entrambe le condizioni che, secondo la costante giurisprudenza della Corte (ex plurimis, sentenze n. 242, n. 222 e n. 92 del 2022), determinano la cessazione della materia del contendere.

Infine, il ricorso denuncia l'art. 13, comma 50, l.r. Siciliana 13/2022, in base al quale «[a]ll'articolo 55 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, dopo le parole "liquidazione coatta amministrativa" sono aggiunte le parole "nonché ai soci che hanno favorevolmente ottenuto i benefici di cui all'articolo 179 del codice penale"», ossia la riabilitazione. Per l'effetto, la disposizione regionale modificata – recante interpretazione autentica dell'art. 2, comma 3, l.r. 37/1994 – stabilisce ora che quest'ultimo «si interpreta nel senso che i benefici previsti dal comma 1 dell'articolo 2 della suddetta legge si applicano ai soci delle cooperative agricole, già utilmente inserite in graduatoria per il godimento dei suddetti benefici, per le quali sia stato dichiarato lo stato di insolvenza ovvero siano pendenti o già definite le procedure di fallimento o liquidazione coatta amministrativa nonché ai soci che hanno favorevolmente ottenuto i benefici di cui all'articolo 179 del codice penale». Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale impugnata ometterebbe sia di quantificare gli oneri dalla stessa recati, sia di individuare i mezzi finanziari per farvi fronte, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

La Corte ritiene la questione è inammissibile, non avendo il ricorrente adeguatamente motivato le ragioni del contrasto della norma impugnata con l'evocato parametro costituzionale (ex plurimis, con riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., sent.n. 44 del 2023, n. 25 del 2021 e n. 131 del 2016).

La Corte passa poi ad esaminare la questione prospettata con il successivo ricorso con cui il Presidente del Consiglio dei ministri, ha impugnato alcune disposizioni della l.r. 16/2022 tra cui l'art. 12, recante modifiche all'art. 3 l.r. 13/2022. Di tale disposizione sono denunciate le lett. a) e b) del comma 1, la prima in quanto, modifica il comma 1 del richiamato art. 3, la seconda in considerazione del fatto che sostituendone il comma 2, utilizzerebbero le maggiori entrate di natura tributaria allocate al Titolo I, Tipologia 103, capitolo 1026, in violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., come specificato dalla l. 196/2009. Per un verso, infatti, le disposizioni regionali impuginate, ricorrendo a entrate dipendenti dall'andamento del gettito, «correlato a future variabili dei mercati finanziari», contrasterebbero con l'art. 17, comma 1, lett. c), della suddetta legge che richiede la copertura delle maggiori spese «mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate». Per altro verso, le stesse risorse, inoltre, consistendo in maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, in forza del comma 1-bis del medesimo art. 17 non sarebbero utilizzabili per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese, dovendo essere «finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica».

La Corte ritiene la questione fondata, sotto entrambi i profili di censura. Modificando la originaria copertura degli oneri stabiliti dai commi 1 e 2 dell'art. 3 l.r. 13/2022 le disposizioni regionali in esame si pongono in contrasto con l'art. 17, comma 1, lett. c), l. 196/2009 – applicabile anche alle regioni in forza del successivo art. 19 – in base al quale la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, deve avvenire mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate. Nella specie, invece, difettano modifiche sostanziali della legislazione, per cui le maggiori entrate considerate dalle norme regionali impuginate non rappresentano coperture stabili e si rivelano inadeguate a garantire la copertura dei correlati oneri derivanti dalle spese di personale, di natura strutturale e incompressibile nel tempo.

Le norme regionali contrastano anche con il comma 1-bis dello stesso art. 17 l. 196/2009 che prevede che «[l]e maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica». Disciplinando la destinazione del cosiddetto extra-gettito a vantaggio dei saldi di finanza pubblica, la previsione statale esplicita un corollario dell'altra disposizione richiamata, precludendo l'utilizzo a copertura delle nuove spese – nella specie, invece, avvenuto – delle maggiori entrate registrate, a legislazione immutata, in conseguenza del miglioramento del quadro economico. Le norme regionali impuginate contrastano quindi con l'art. 81, terzo comma, Cost., perché le coperture delle spese difettano «di un legittimo “fondamento giuridico” (sent.197/2019)» (sent.156/2021). Con la conclusione che deve, in conclusione, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lett. a) e b), l.r. 16/2022. Va aggiunto che, mentre la caducazione della lett. b) riguarda l'intero comma 2 del medesimo art. 3, come ormai definitivamente sostituito rispetto alla formulazione originaria, quella della lett. a) incide solo sulla modalità di copertura prevista dal secondo periodo del comma 1 dell'art. 3 l.r. 13/2022, come modificato. In considerazione della sussistenza di una inscindibile connessione funzionale tra le due parti della citata disposizione, va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, primo periodo e secondo periodo, quest'ultimo limitatamente alle parole «[a]lla conseguente copertura dell'onere, pari ad euro 1.600.000,00 a decorrere dall'anno 2022,», della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, là dove questo stabilisce interventi onerosi ormai «insuscettibili di attuazione in carenza di finanziamento» (sentenza n. 181 del 2013).

Da ultimo, la Corte esamina l'impugnativa dell'art. 12, comma 1, lett. c), l.r. 16/2022, che introduce il comma 4-bis nell'art. 3 della l.r. 13/2022, ai sensi del quale le somme corrispondenti ai

risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4 e derivanti dalla riduzione di fondi relativi al personale dell'area della dirigenza e a quello del comparto non dirigenziale, «affluiscono a beneficio del bilancio regionale e sono iscritte in un apposito capitolo del dipartimento regionale del bilancio e del tesoro, non utilizzabili ai fini della gestione della spesa (Missione 20, Programma 3)». Ad avviso del ricorrente, in contrasto con le finalità perseguite dall'accordo sottoscritto tra lo Stato e la Regione Siciliana e quindi in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., la norma regionale «sottra[rebbe] di fatto» i predetti risparmi «dal concorso alla riduzione del disavanzo finanziario, generando una economia di bilancio utilizzabile in futuro con successive previsioni normative regionali». Tali considerazioni dimostrerebbero il «carattere manifestamente contraddittorio» della previsione impugnata, in contrasto anche con gli artt. 97, secondo comma, e 119, primo comma, Cost., «in punto di equilibrio dei bilanci pubblici e di sostenibilità del debito pubblico».

La Corte ritiene le questioni non fondate in quanto, riferendosi espressamente alle «somme corrispondenti ai risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4», il comma 4-bis, introdotto dalla disposizione impugnata nell'art. 3 l.r. 13/2022, richiama la finalità dichiarata dalle disposizioni richiamate, cioè quella di dare attuazione» agli impegni assunti dalla Regione previsti nell'accordo con lo Stato, volti a realizzare riduzioni strutturali degli impegni di spesa correnti. Pertanto, stabilendo che tali somme «affluiscono a beneficio del bilancio regionale», la norma non contraddice, anzi conferma, la stabile compressione della spesa corrente disposta dai due precedenti commi «[a] decorrere dall'anno 2022».

SENTENZA N. 80
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'intero testo e, in particolare, degli artt. 3, commi 1 e 2, 13, commi 14 e 50, e 18, comma 5, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), nonché dell'art. 12, comma 1, lettere a), b) e c), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 26 luglio e il 12 ottobre 2022, depositati in cancelleria il 26 luglio e il 17 ottobre 2022, iscritti, rispettivamente, ai numeri 48 e 78 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, numeri 38 e 48, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati dello Stato Emanuele Feola e Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 26 luglio 2022 (reg. ric. n. 48 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato diverse disposizioni della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, tra cui gli artt. 3, commi 1 e 2, e 13, commi 14 e 50.

2.– Con ricorso depositato il 17 ottobre 2022 (reg. ric. n. 78 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato alcune disposizioni della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, tra le quali l'art. 12, recante modifiche all'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

3.– Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati, i giudizi vanno riuniti, stante la parziale connessione tra le norme impuginate e in considerazione dei motivi e dei parametri parzialmente coincidenti.

4.– Quanto all'art. 18, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, che il ricorso ha chiesto di dichiarare costituzionalmente illegittimo insieme alla stessa legge regionale nella sua interezza, con atto depositato il 26 novembre 2022, lo Stato ha rinunciato al ricorso limitatamente, tra le altre, alla impugnazione della suddetta disposizione, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., giusta deliberazione del Consiglio dei ministri in data 21 novembre 2022. Il Presidente della Regione Siciliana pro tempore, con atto depositato il 7 dicembre 2022, ha accettato la rinuncia.

Va, pertanto, dichiarata l'estinzione del processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, e dell'intero testo della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

5.- È impugnato anche l'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, 117, terzo comma, e 119 Cost.

I suddetti commi prevedono, al fine di recepire specifiche disposizioni statali in materia di trattamento economico del personale delle pubbliche amministrazioni – recate dai commi 604 e 612 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 – l'incremento delle spese relative alle risorse destinate, rispettivamente, ai fondi per i trattamenti accessori e ai rinnovi dei contratti collettivi di lavoro per il triennio 2019-2021 in connessione con la revisione del sistema di classificazione del personale.

Entrambe le richiamate disposizioni richiedono il rispetto sia delle citate previsioni statali, sia «dei contenuti previsti dal punto 2, lettera e) dell'«Accordo tra Stato e Regione siciliana per il ripiano decennale del disavanzo» sottoscritto in data 14 gennaio 2021». Esse, infine, stabiliscono che alla copertura degli oneri rispettivamente recati si provvede a valere sui «risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4».

Questi ultimi dispongono, al fine di dare attuazione ai contenuti del menzionato accordo in materia di contenimento del trattamento economico accessorio, la riduzione a decorrere dall'anno 2022 degli importi, rispettivamente, del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione del personale della dirigenza regionale e del fondo risorse decentrate del personale del comparto non dirigenziale regionale.

5.1.- Secondo il ricorrente le disposizioni impuginate contrasterebbero con l'impegno, assunto dalla Regione Siciliana con il menzionato accordo, a ripianare il disavanzo regionale mediante una serie di interventi, tra cui la riduzione strutturale delle spese di personale, dal momento che le risorse derivanti dalla riduzione dei fondi indicati nei commi 3 e 4, anziché destinate al suddetto fine, verrebbero impiegate, invece, per finanziare l'incremento delle spese di cui ai commi precedenti.

Le stesse eccederebbero dunque dalle competenze legislative statutariamente riservate alla Regione Siciliana e violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, «tra i quali rientr[erebbero] anche le disposizioni di contenimento dei costi di personale [...], di cui costitui[rebbe] espressione» il punto 2, lettere d) ed e), dell'accordo sottoscritto dalla Regione Siciliana, diretto a contenere sia le risorse destinate al trattamento accessorio del personale, sia, in generale, la spesa relativa al personale in servizio.

Sotto altro profilo, le disposizioni impuginate violerebbero anche gli artt. 97 e 119 Cost., quanto al «principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici e della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni [...], nella misura in cui esse pregiudic[herebbero] la corretta attuazione e, quindi, l'efficacia del piano di rientro decennale dal disavanzo».

In subordine, anche ritenendo che le previsioni impuginate non sottraggano risorse destinate all'attuazione del suddetto piano di rientro, le stesse sarebbero comunque costituzionalmente illegittime «in quanto prive di adeguata copertura finanziaria», violando perciò l'art. 81, terzo comma, Cost. Secondo il ricorrente, per effetto delle riduzioni previste nei commi 3 e 4 dell'impugnato art. 3, i fondi dagli stessi considerati «non sarebbero affatto sufficienti per garantire gli incrementi dei costi di personale disposti dal legislatore regionale» con i precedenti commi 1 e 2.

5.2.- La Regione Siciliana, costituitasi in giudizio, ha eccepito in via generale l'inammissibilità delle impugnative statali in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., ritenute prive di idonee argomentazioni.

Nel merito delle questioni in esame, le relative censure sarebbero «infondate e frutto di un travisamento» dei contenuti dell'accordo sottoscritto tra lo Stato e la Regione Siciliana il 14 gennaio 2021.

In ogni caso, le modifiche apportate alle disposizioni impuginate dall'art. 12 della successiva legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 avrebbero determinato la sopravvenuta cessazione della materia del contendere.

5.3.– Le questioni promosse sono inammissibili, perché del tutto generiche e viziate da un'incompleta ricostruzione del quadro normativo.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale (tra le tante, sentenze n. 119 del 2022, n. 219 e n. 171 del 2021). Il ricorrente, pertanto, “ha non solo l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure” (così, di recente, sentenza n. 95 del 2021)» (da ultimo, sentenza n. 44 del 2023).

5.3.1.– La doglianza principale, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è, infatti, formulata, per un verso, richiamando l'accordo sottoscritto tra lo Stato e la Regione Siciliana in data 14 gennaio 2021 e, per l'altro, sostenendo, in modo meramente assertivo, che le disposizioni in esso contenute sarebbero rientranti nei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Tale censura manca di considerare il quadro normativo di riferimento e segnatamente la relazione tra la disposizione da cui il suddetto accordo trae origine, ossia l'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli), e la competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Il ricorso, inoltre, non chiarisce i termini del prospettato contrasto degli impugnati commi 1 e 2 dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 con i contenuti delle lettere d) ed e) del punto 2 dell'accordo, posto che, in particolare, le disposizioni regionali dichiarano di recepire previsioni statali di portata generale e, soprattutto, richiedono espressamente il rispetto della richiamata lettera e) del medesimo punto 2 dell'accordo.

5.3.2.– Considerazioni analoghe valgono a determinare l'inammissibilità delle questioni promosse in riferimento agli artt. 97 e 119 Cost., dovendosi aggiungere che il ricorso, in particolare, non si confronta con la peculiare disciplina approntata dall'accordo tra Stato e Regione Siciliana sia per la verifica dei contenuti dallo stesso previsti, sia per il caso di mancata attuazione degli impegni assunti dalla Regione di cui ai punti 1 e 2.

Poiché, infatti, il conseguimento dell'obiettivo annuo di riduzione totale della spesa corrente è monitorato solo a posteriori, il ricorrente avrebbe dovuto argomentare in maniera puntuale in quali termini l'adozione delle norme impugnate si porrebbe in diretto contrasto con i parametri evocati.

5.3.3.– È, infine, inammissibile anche la questione promossa, in via subordinata, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., che chiaramente risente dei vizi che affliggono le questioni principali.

5.4.– L'evidenziata inammissibilità del ricorso, per la pregiudizialità che, nella specie, la connota ai fini della valutazione della satisfattività delle pretese avanzate con lo stesso, rende non necessario approfondire il profilo della sopravvenuta modifica dei commi 1 e 2 dell'impugnato art. 3, apportata dall'art. 12, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 (sentenza n. 109 del 2018, punto 2 del Considerato in diritto).

6.– È denunciato anche l'art. 13, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, che «[p]er l'esercizio finanziario 2022 [...] autoriz[za] la spesa di 160 migliaia di euro in favore del Comune di Sciacca, destinata al pagamento delle imposte comunali ICI/IMU relative al procedimento di liquidazione della fondazione “Pardo” al fine di permettere l'immediato utilizzo delle risorse, già stanziare, destinate alla realizzazione del museo interdisciplinare di cui all'articolo 2 della legge regionale 15 maggio 1991, n. 17 e successive modificazioni, nel complesso monumentale di Santa Margherita a Sciacca».

Le censure – promosse «[n]el presupposto» che la fondazione Pardo «sia soggetto partecipato dal Comune di Sciacca» – lamentano la violazione sia dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, che vieterebbe alle amministrazioni pubbliche il cosiddetto soccorso finanziario nei

confronti dei propri organismi partecipati, sia dell'art. 97, secondo comma, Cost., in quanto, «senza alcuna ragionevole giustificazione», la norma regionale trasferirebbe sulla collettività l'onere di un debito di una fondazione di diritto privato in liquidazione.

6.1.– Occorre dare atto, in linea preliminare, che la disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 3, comma 7, della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025), entrata in vigore il 1° marzo 2023, ai sensi dell'art. 119, comma 1, della medesima, e le cui disposizioni, in forza del precedente art. 118, comma 2, «si applicano, ove non diversamente disposto, a decorrere dall'1 gennaio 2023».

A fronte di tale *ius superveniens* ricorrono entrambe le condizioni che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 242, n. 222 e n. 92 del 2022), determinano la cessazione della materia del contendere.

In primo luogo, abrogando la disposizione impugnata, il richiamato art. 3, comma 7, presenta senza dubbio carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso, come del resto riconosciuto dall'Avvocatura generale nell'udienza pubblica.

Inoltre, anche in assenza di deduzioni sul punto della Regione Siciliana, la cui costituzione in giudizio non comprende la presente impugnativa, è da escludersi che, prima di essere abrogata, la previsione di cui all'art. 13, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, abbia ricevuto applicazione mediante l'adozione dell'impegno di spesa e del pagamento del contributo a favore del Comune di Sciacca.

In questo senso, va rilevato che, per un verso, la norma impugnata ha autorizzato la spesa per il solo esercizio finanziario 2022; per altro verso, dal bilancio finanziario gestionale per l'esercizio finanziario 2023 – approvato con deliberazione della Giunta regionale della Regione Siciliana 16 gennaio 2023, n. 43 – risulta che il capitolo 191337, appositamente istituito a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale impugnata, presentava per l'anno 2022 un importo pari a zero sia quanto alla previsione definitiva di cassa (che, ai sensi dell'art. 58, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, costituisce limite al pagamento delle spese), sia quanto ai residui presunti al termine dell'esercizio; ciò che esclude la presenza di somme impegnate e non pagate entro l'anno 2022.

Deve pertanto essere dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

7.– Infine, il ricorso denuncia l'art. 13, comma 50, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, in base al quale «[a]ll'articolo 55 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, dopo le parole “liquidazione coatta amministrativa” sono aggiunte le parole “nonché ai soci che hanno favorevolmente ottenuto i benefici di cui all'articolo 179 del codice penale”», ossia la riabilitazione.

Per l'effetto, la disposizione regionale modificata – recante interpretazione autentica dell'art. 2, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 37 del 1994 – stabilisce ora che quest'ultimo «si interpreta nel senso che i benefici previsti dal comma 1 dell'articolo 2 della suddetta legge si applicano ai soci delle cooperative agricole, già utilmente inserite in graduatoria per il godimento dei suddetti benefici, per le quali sia stato dichiarato lo stato di insolvenza ovvero siano pendenti o già definite le procedure di fallimento o liquidazione coatta amministrativa nonché ai soci che hanno favorevolmente ottenuto i benefici di cui all'articolo 179 del codice penale».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale impugnata ometterebbe sia di quantificare gli oneri dalla stessa recati, sia di individuare i mezzi finanziari per farvi fronte, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

7.1.– La questione è inammissibile, non avendo il ricorrente adeguatamente motivato le ragioni del contrasto della norma impugnata con l'evocato parametro costituzionale (*ex plurimis*, con riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., sentenze n. 44 del 2023, n. 25 del 2021 e n. 131 del 2016).

La censura statale si limita, infatti, ad affermare che la norma regionale «reca evidenti oneri finanziari a carico del bilancio regionale, dato che l'articolo 2, comma 3, della legge regionale 10 ottobre 1994, n. 37, ammette i soci delle cooperative agricole per le quali sia stato già dichiarato lo stato di insolvenza o il fallimento o sia stata già avviata la liquidazione coatta amministrativa ai benefici previsti dal comma 1 della medesima disposizione: vale a dire, l'assunzione a carico del

bilancio della Regione Siciliana delle garanzie prestate da tali soggetti in favore delle cooperative stesse».

L'argomentazione così formulata risulta apodittica e contraddittoria.

Il ricorrente, infatti, ascrive all'intervento impugnato la produzione di nuovi oneri finanziari senza tuttavia contestarne il dichiarato carattere interpretativo; ciò che potrebbe escluderne l'effetto innovativo anche sul piano finanziario.

8.– Con il ricorso depositato il 17 ottobre 2022 (reg. ric. n. 78 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, come detto, ha impugnato alcune disposizioni della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, tra le quali l'art. 12, recante modifiche all'art. 3 della già esaminata legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

9.– Della disposizione da ultimo citata sono anzitutto denunciate le lettere a) e b) del comma 1, in quanto, l'una modificando il comma 1 del richiamato art. 3, l'altra sostituendone il comma 2, utilizzerebbero le maggiori entrate di natura tributaria allocate al Titolo I, Tipologia 103, capitolo 1026, in violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., come specificato dalla legge n. 196 del 2009.

Per un verso, infatti, le disposizioni regionali impugunate, ricorrendo a entrate dipendenti dall'andamento del gettito, «correlato a future variabili dei mercati finanziari», contrasterebbero con l'art. 17, comma 1, lettera c), della suddetta legge che richiede la copertura delle maggiori spese «mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate».

Per altro verso, le stesse risorse, inoltre, consistendo in maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, in forza del comma 1-bis del medesimo art. 17 non sarebbero utilizzabili per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese, dovendo essere «finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica».

9.1.– La questione è fondata, sotto entrambi i profili di censura.

Modificando la originaria copertura degli oneri stabiliti dai commi 1 e 2 dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, ambedue le previsioni impugunate vi provvedono ora «mediante utilizzo delle maggiori entrate di cui al Titolo 1, Tipologia 103, capitolo 1026», costituite da ritenute sugli interessi e sui redditi di capitale e corrispondenti, come riconosciuto dalla Regione Siciliana nell'atto di costituzione, all'incremento della iniziale previsione di competenza del suddetto capitolo in forza del positivo andamento del gettito nella prima parte dell'esercizio 2022.

In tal modo le disposizioni regionali in esame si pongono in contrasto anzitutto con l'art. 17, comma 1, lettera c), della legge n. 196 del 2009 – applicabile anche alle regioni in forza del successivo art. 19 – in base al quale la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, deve avvenire mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.

Nella specie, invece, difettano modifiche sostanziali della legislazione, per cui le maggiori entrate considerate dalle norme regionali impugunate non rappresentano coperture stabili e si rivelano inidonee a garantire la copertura dei correlati oneri derivanti dalle spese di personale, di natura strutturale e incompressibile nel tempo.

L'argomento della difesa regionale che, obliterando il requisito della norma statale, si limita a ritenere possibile l'utilizzo nel corso dell'esercizio finanziario delle maggiori riscossioni contestualmente registrate, risulta dunque inconfidente.

Le norme regionali contrastano anche con il comma 1-bis dello stesso art. 17 della legge n. 196 del 2009, a mente del quale «[l]e maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica».

Disciplinando la destinazione del cosiddetto extra-gettito a vantaggio dei saldi di finanza pubblica, la previsione statale esplicita un corollario dell'altra disposizione dianzi richiamata, precludendo l'utilizzo a copertura delle nuove spese – nella specie, invece, avvenuto – delle maggiori entrate registrate, a legislazione immutata, in conseguenza del miglioramento del quadro economico.

Le norme regionali impugnate contrastano quindi con l'art. 81, terzo comma, Cost., perché le coperture delle spese difettano «di un legittimo “fondamento giuridico” (sentenza n. 197 del 2019)» (sentenza n. 156 del 2021).

Deve, in conclusione, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

9.2.– Va aggiunto che, mentre la caducazione della lettera b) riguarda l'intero comma 2 del medesimo art. 3, come ormai definitivamente sostituito rispetto alla formulazione originaria, quella della richiamata lettera a) incide solo sulla modalità di copertura prevista dal secondo periodo del comma 1 dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, come modificato dalla menzionata lettera a).

In considerazione della sussistenza di una inscindibile connessione funzionale (sentenze n. 279 del 2016, n. 68 del 2014 e n. 181 del 2013) tra le due parti della citata disposizione, va pertanto dichiarata 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. 3, comma 1, primo periodo e secondo periodo, quest'ultimo limitatamente alle parole «[a]lla conseguente copertura dell'onere, pari ad euro 1.600.000,00 a decorrere dall'anno 2022,», della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, là dove questo stabilisce interventi onerosi ormai «insuscettibili di attuazione in carenza di finanziamento» (sentenza n. 181 del 2013).

10.– Resta da esaminare l'impugnativa dell'art. 12, comma 1, lettera c), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che introduce il comma 4-bis nell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, ai sensi del quale le somme corrispondenti ai risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4 e derivanti dalla riduzione di fondi relativi al personale dell'area della dirigenza e a quello del comparto non dirigenziale, «affluiscono a beneficio del bilancio regionale e sono iscritte in un apposito capitolo del dipartimento regionale del bilancio e del tesoro, non utilizzabili ai fini della gestione della spesa (Missione 20, Programma 3)».

Ad avviso del ricorrente, in contrasto con le finalità perseguite dall'accordo sottoscritto tra lo Stato e la Regione Siciliana il 14 gennaio 2021, e quindi in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., la norma regionale «sottra[rebbe] di fatto» i predetti risparmi «dal concorso alla riduzione del disavanzo finanziario, generando una economia di bilancio utilizzabile in futuro con successive previsioni normative regionali».

Tali considerazioni dimostrerebbero il «carattere manifestamente contraddittorio» della previsione impugnata, in contrasto anche con gli artt. 97, secondo comma, e 119, primo comma, Cost., «in punto di equilibrio dei bilanci pubblici e di sostenibilità del debito pubblico».

10.1.– Le questioni non sono fondate.

Riferendosi espressamente alle «somme corrispondenti ai risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4», il comma 4-bis, introdotto dalla disposizione impugnata nell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, richiama altresì la finalità da quelle disposizioni dichiarata, ossia «di dare attuazione» agli specifici impegni assunti dalla Regione Siciliana e contenuti nell'accordo sottoscritto con lo Stato il 14 gennaio 2021, volti a realizzare riduzioni strutturali degli impegni di spesa correnti.

Pertanto, stabilendo che tali somme «affluiscono a beneficio del bilancio regionale», la norma non contraddice, anzi conferma, la stabile compressione della spesa corrente disposta dai due precedenti commi «[a] decorrere dall'anno 2022».

Le modalità di iscrizione contabile che essa prescrive si limitano dunque a dare all'entità di tali riduzioni una mera evidenza nel bilancio di previsione, rimanendo esplicitamente escluso l'utilizzo delle corrispondenti somme «ai fini della gestione della spesa», in coerenza, peraltro, con la mera iscrizione contabile nella Missione 20, nella quale non sono consentiti impegni per spese finali.

Da ciò consegue che: la norma impugnata non comporta l'esito temuto dal ricorrente, ovvero quello di realizzare una economia di bilancio utilizzabile in futuro in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.; nemmeno si pone in contrasto con l'art. 97, secondo comma, Cost., né reca pregiudizio all'equilibrio di bilancio di cui all'art. 119, primo comma, Cost.

In accordo sia con il tenore letterale del richiamato comma 4-bis, sia con la finalità espressa dai precedenti commi 3 e 4, infatti, al termine dell'esercizio le somme iscritte nell'apposito capitolo della Missione 20 affluiscono definitivamente nel bilancio regionale, migliorando il risultato di amministrazione; ciò che per la Regione Siciliana equivale a ridurre l'entità del disavanzo.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie), che modifica il comma 1, secondo periodo, e sostituisce il comma 2 dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024);

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, comma 1, primo periodo e secondo periodo, quest'ultimo limitatamente alle parole «[a]lla conseguente copertura dell'onere, pari ad euro 1.600.000,00 a decorrere dall'anno 2022,», della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, nella formulazione originaria, promosse, in riferimento agli artt. 81, 97, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 48 del 2022;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 50, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 48 del 2022;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera c), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, secondo comma, e 119, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 78 del 2022;

6) dichiara cessata la materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 97 e 117 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 48 del 2022;

7) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, e dell'intero testo della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 48 del 2022.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 2 maggio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 21 marzo 2023, n. 81

Materia: bilancio e contabilità pubblica

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 2 della legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 2 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, concernente: "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42" e successive modificazioni)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 2 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, concernente: "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42" e successive modificazioni);

- illegittimità costituzionale dell'art. 1, dell'art. 3 e della Tabella A della legge reg. Molise n. 2/2022, in via consequenziale.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 2, (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, concernente: "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42" e successive modificazioni) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Il ricorrente ritiene che la disposizione impugnata individuando la copertura dei debiti fuori bilancio, riconosciuti nel 2022 con la legge regionale in esame, mediante una variazione delle poste contabili dell'esercizio 2021 ormai concluso, sarebbe in contrasto con i principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011, e, in particolare, con quello dell'annualità del bilancio di cui all'Allegato 1, paragrafo 1, e inoltre con quanto espresso nell'Allegato 4/2 allo stesso decreto legislativo, paragrafo 9.1, in ragione del quale «la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto».

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 2 ritenendo che effettivamente la disposizione impugnata imputa un debito all'esercizio di bilancio 2021 anziché al 2022, nonostante il relativo riconoscimento sia avvenuto solo nel marzo 2022.

Nella sentenza la Corte osserva, come in precedenti sentenze, che i principi contabili statali contenuti nel d.lgs. n. 118 del 2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli

1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) costituiscono espressione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, e gli enti territoriali sono tenuti ad attenersi a essi (ex multis, sentenze n. 268 del 2022 e n. 184 del 2016); che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili, assumendo gradualmente una fisionomia più ampia e rigorosa, in particolare per quel che riguarda gli enti territoriali, per mezzo dei principi contabili espressi dal d.lgs. n. 118 del 2011 (sentenza n. 184 del 2016).

Pertanto, le norme statali dettate in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici vincolano tutti gli enti territoriali poiché *«funzionali a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea»* (sentenze n. 44 del 2021 e n. 130 del 2020).

La legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve, ai sensi del comma 3 dell'articolo 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, contestualmente individuare nel bilancio "le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti" a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta» (sentenza n. 51 del 2023).

La sentenza dichiara altresì l'illegittimità dell'intera legge della Regione Molise 2/2022 per il collegamento funzionale tra la disposizione che dispone un riconoscimento di debiti fuori bilancio nel 2022 (art. 1) e la successiva norma di copertura sul bilancio relativo all'esercizio finanziario precedente (art. 2), nonché dell'articolo che disciplina l'entrata in vigore (art. 3) e della Tabella A allegata alla legge.

SENTENZA N. 81
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 2, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, concernente: “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42” e successive modificazioni», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° giugno 2022, depositato in cancelleria il 1° giugno 2022, iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione della Regione Molise;
udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2023 il Giudice relatore Angelo Buscema;
uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini 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 impugnato (registro ricorsi n. 36 del 2022) l'art. 2 della legge reg. Molise n. 2 del 2022 in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

La disposizione impugnata, infatti, individuando la copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2022 con la legge regionale in esame mediante una variazione delle poste contabili dell'esercizio 2021 ormai concluso, sarebbe in contrasto con i principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011, e, in particolare, con quello dell'annualità del bilancio di cui all'Allegato 1, paragrafo 1, e inoltre con quanto espresso nell'Allegato 4/2 allo stesso decreto legislativo, paragrafo 9.1, in ragione del quale «la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto».

La Regione, infatti, avendo provveduto al riconoscimento del debito fuori bilancio solo nell'esercizio 2022, avrebbe dovuto, secondo il ricorrente, imputare l'intera operazione al medesimo anno 2022 e non, come invece è avvenuto, al 2021, così determinando la lesione dei richiamati principi contabili.

Afferma il ricorrente che, quantunque il comma 4 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011 consenta il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio, derivanti, come nella specie, da sentenze esecutive, sia da parte della Giunta regionale, sia del Consiglio regionale, la Regione Molise ha deciso di attribuire tale competenza a quest'ultimo, che l'ha esercitata solo con la legge reg. Molise n. 2 del 2022, nonostante la procedura di riconoscimento del debito fosse iniziata l'anno precedente.

2.– La Regione Molise si è costituita in giudizio evidenziando che la legge impugnata scaturisce dalla procedura di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio attivata a seguito di

sentenze della Corte d'Appello di Campobasso in forza delle quali vi era il rischio che i creditori potessero procedere con azioni esecutive che avrebbero accentuato le conseguenze negative in termini economici delle sentenze stesse; le necessarie risorse sono state individuate nel capitolo di spesa relativo all'accantonamento per fondo rischi legali previsto nel bilancio di previsione 2021-2023 – esercizio 2021.

L'iter procedimentale di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio è stato avviato già nel 2021 per garantirne la copertura finanziaria in quell'esercizio, mentre detta copertura non vi sarebbe ove tale spesa fosse imputata all'esercizio finanziario 2022.

D'altra parte, sostiene la Regione, la registrazione dell'impegno di spesa è stata effettuata solo dopo che l'obbligazione si è giuridicamente perfezionata, ossia in presenza di un provvedimento giurisdizionale definitivo.

Inoltre, la possibilità di imputare contabilmente alla competenza dell'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili e quella di registrare l'impegno di spesa prima del formale riconoscimento del debito emergerebbero dallo stesso principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011.

Secondo la Regione, inoltre, sarebbe applicabile alla fattispecie in esame il principio contabile generale di cui al paragrafo 18 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, ossia quello della prevalenza della sostanza sulla forma; difatti, la sostanza economica, finanziaria e patrimoniale delle operazioni pubbliche di gestione costituirebbe l'elemento prevalente per la contabilizzazione, valutazione ed esposizione nella rappresentazione dei fatti amministrativi nei documenti di bilancio.

La difesa regionale, con successiva memoria, nel ripercorrere le predette argomentazioni difensive, afferma di aver liquidato e corrisposto, nel maggio 2022, alle parti creditrici, gli importi di cui alle già ricordate sentenze esecutive, oggetto del riconoscimento del suddetto debito fuori bilancio.

3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 2 del 2022 – promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici in relazione al principio contabile generale dell'annualità del bilancio espresso nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, paragrafo 1, e al principio contabile applicato contenuto nell'Allegato 4/2 allo stesso decreto legislativo, paragrafo 9.1, secondo cui «la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto» – è fondata.

3.1.– Preliminarmente questa Corte richiama il proprio costante orientamento secondo cui i principi contabili statali contenuti nel citato d.lgs. n. 118 del 2011 costituiscono espressione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, e gli enti territoriali sono tenuti ad attenersi a essi (ex multis, sentenze n. 268 del 2022 e n. 184 del 2016).

L'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili, assumendo gradualmente una fisionomia più ampia e rigorosa, in particolare per quel che riguarda gli enti territoriali, per mezzo dei principi contabili espressi dal d.lgs. n. 118 del 2011 (sentenza n. 184 del 2016).

Si è infatti evidenziato come, per un verso, solo il rispetto di un linguaggio contabile comune impedisce a un sistema ispirato al pluralismo istituzionale di degenerare in un'ingestibile moltitudine di monadi contabili (sentenza n. 168 del 2022) e come, per altro verso, l'uniformità delle regole, per quanto connotate da un alto livello di tecnicità, sia «funzionale all'indispensabile finalità di garantire "l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci"» (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 168 del 2022).

Pertanto, le norme statali dettate in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici vincolano tutti gli enti territoriali poiché «funzionali a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso

delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea» (sentenze n. 44 del 2021 e n. 130 del 2020).

I principi contabili invocati dal ricorrente nel presente giudizio rappresentano, dunque, norme interposte rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. cosicché la previsione regionale impugnata si pone effettivamente in contrasto con il d.lgs. n. 118 del 2011, in quanto vi è stata una illegittima applicazione da parte della Regione Molise dei predetti principi.

Infatti, «[l]a legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve, ai sensi del comma 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, contestualmente individuare nel bilancio “le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti” a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta» (sentenza n. 51 del 2023).

3.2.– La norma impugnata, invece, ha imputato un debito all'esercizio di bilancio 2021 anziché al 2022, nonostante il relativo riconoscimento sia avvenuto solo nel marzo 2022. La previsione regionale collide, quindi, con l'evocato parametro interposto rappresentato dal principio contabile generale dell'annualità del bilancio espresso nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, paragrafo 1, in ragione del quale il bilancio è predisposto con cadenza annuale secondo periodi di gestione coincidenti con l'anno solare.

La difforme previsione risultante dalla norma impugnata realizza pertanto il denunciato contrasto con quella interposta e, per l'effetto, con l'evocato parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. con violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

4.– L'accoglimento della questione con riferimento al suddetto principio dell'annualità del bilancio permette di considerare assorbita la questione promossa in relazione alla seconda norma interposta evocata, ossia quella di cui all'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, paragrafo 9.1.

5.– L'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 2 della legge reg. Molise n. 2 del 2022 determina, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), quella dell'intera legge regionale (ex multis, sentenza n. 209 del 2022).

5.1.– L'art. 1 della legge reg. Molise n. 2 del 2022, che riconosce i debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive, è costituzionalmente illegittimo in quanto esiste una «stretta connessione funzionale» tra la norma che disciplina il riconoscimento del debito fuori bilancio e la relativa norma di copertura.

L'illegittimità costituzionale in via consequenziale va dichiarata anche con riguardo all'art. 3 – che disciplina l'entrata in vigore della legge reg. Molise n. 2 del 2022, e quindi ha ragion d'essere solo in quanto vi siano altre norme al suo interno – e alla Tabella A) allegata alla suddetta legge regionale, trattandosi quest'ultima di disposizione meramente descrittiva che si limita a evidenziare i debiti riconosciuti dall'art. 1 (ex multis, sentenze n. 200 del 2022, n. 217 del 2015 e n. 68 del 2014).

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 2 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, concernente: “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42” e successive modificazioni);

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. 1 della legge reg. Molise n. 2 del 2022;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Molise n. 2 del 2022;

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale della Tabella A) allegata alla legge reg. Molise n. 2 del 2022.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 2 maggio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 21 febbraio 2023, n. 82

Materie: coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 17, commi 1 e 3, e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 6 della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 4 (Interventi a favore del mototurismo)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge in oggetto;
- 2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge in oggetto, promossa in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 17, commi 1 e 3, e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 4 (Interventi a favore del mototurismo), in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 17, commi 1 e 3, e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Il ricorrente rappresenta che la legge regionale reca una specifica disciplina per promuovere il turismo motociclistico e, a tal fine, ha previsto una serie di interventi senza quantificarne gli oneri e senza prevedere adeguata copertura finanziaria. In particolare, comporterebbero nuove spese le disposizioni di cui agli artt. 1, 2, 3 e 5 che prevedono, rispettivamente, l'istituzione e la redazione di una «Rete degli itinerari mototuristici d'Abruzzo» e il relativo «Piano di gestione» (artt. 1 e 2); la realizzazione di interventi in materia di programmazione turistica regionale, che comprenda la promozione della rete degli itinerari mototuristici; l'organizzazione di eventi, quali motoraduni e motoraid; la diversificazione delle offerte ricettive; il coordinamento degli itinerari mototuristici regionali abruzzesi con quelli nazionali e internazionali; la promozione degli itinerari mototuristici abruzzesi (art. 3); l'istituzione dell'accompagnatore mototuristico, iscritto in un apposito elenco regionale di valore puramente informativo che viene pubblicato sul sito internet istituzionale e sul portale turistico regionale (art. 5).

In relazione alle suddette attività il successivo art. 6, comma 1, oggetto di impugnazione, prevede la clausola di invarianza finanziaria, per cui l'amministrazione farà fronte ai relativi oneri con le risorse esistenti a legislazione vigente.

Le censure del ricorrente si appuntano sul fatto che la clausola di invarianza finanziaria della spesa non è stata supportata dalla relazione tecnica e dagli allegati richiesti dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 per dimostrare la sufficienza delle risorse esistenti e, pertanto, si risolverebbe in una mera clausola di stile, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., che impone la quantificazione e la copertura della spesa, e con l'art. 117, terzo comma, Cost. che, tra i principi di coordinamento della finanza pubblica, annovera la necessità di redigere la relazione tecnica delle leggi di spesa.

Con lo stesso ricorso è impugnato anche il comma 2 dell'art. 6, che prevede un apposito e nuovo capitolo di bilancio per il futuro compimento delle attività previste dall'art. 4 della medesima legge regionale, senza quantificare e coprire gli oneri conseguenti. Il suddetto art. 4 prevede interventi a favore delle persone affette da disabilità e per la mobilità sostenibile e la guida con prudenza; in particolare, alla Regione è affidato il compito di promuovere e sostenere tali attività anche mediante la concessione di finanziamenti specifici per l'abbattimento delle barriere architettoniche e la fruibilità della rete mototuristica con speciali tipologie di moto dedicate, quali motocarrozze o sidecar, nonché per la promozione del mototurismo con mezzi ecologici e per il suo svolgimento in sicurezza, attraverso una campagna di sensibilizzazione attuata con cartellonistica stradale.

L'art. 6, comma 2, stabilisce che i suddetti interventi saranno finanziati a decorrere dall'anno 2023, ma non quantifica la relativa spesa, rinviando alle singole leggi di bilancio annuali.

Secondo la difesa statale, tale modalità di copertura della spesa sarebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, che impone la quantificazione degli oneri e l'indicazione della copertura per ciascuno degli esercizi del bilancio pluriennale di previsione 2022-2024.

L'illegittimità costituzionale di entrambe le disposizioni è dedotta in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 17, commi 1 e 3, della legge n. 196 del 2009, che prescrive la redazione di relazioni tecniche per dimostrare la copertura della spesa o la sua invarianza, e all'art. 19 della medesima legge n. 196 del 2009, che estende la quantificazione e la copertura delle spese pluriennali prevista per le leggi statali anche alle disposizioni delle leggi regionali.

La Corte dichiara fondata la questione relativa all'art. 6, comma 1.

Il principio di copertura finanziaria della spesa e il correlato obbligo di quantificazione di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. impongono un preciso vincolo al legislatore, che viene declinato nella redazione della relazione tecnica, disciplinata dall'art. 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009, in base al quale tutti gli atti normativi sono accompagnati dalla suddetta relazione, «predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti». Il successivo comma 6-bis dello stesso art. 17 della legge n. 196 del 2009 si occupa della clausola di neutralità finanziaria, prevedendo che in tali casi «la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria». L'art. 19 della medesima legge n. 196 del 2009 estende, poi, tali precetti a tutte le regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Pertanto, il legislatore regionale è tenuto alla redazione della relazione tecnica anche nel caso in cui la norma non necessiti di nuove coperture rispetto alle disponibilità già esistenti a bilancio, dovendo in questa ipotesi comunque indicare l'entità di tali risorse per rendere attendibile la loro idoneità e sufficienza rispetto agli adempimenti previsti.

La Corte ha più volte precisato che la clausola di invarianza finanziaria non può tradursi in una mera clausola di stile e che, «[o]ve la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile» (sentenza n. 115 del 2012), consistente nell'esatta quantificazione delle

risorse disponibili e della loro eventuale eccedenza utilizzabile per la nuova o maggiore spesa, i cui oneri devono essere specificamente quantificati per dimostrare l'attendibilità della copertura.

La Regione, dunque, avrebbe dovuto redigere apposita relazione tecnica sulla possibilità di realizzare il disposto legislativo attraverso le normali dotazioni degli uffici, e, quindi, non può essere accolta la prospettazione difensiva per cui l'illegittimità costituzionale sarebbe esclusa dal fatto che la promozione dell'attività mototuristica avrebbe un mero carattere di indirizzo non comportante spese aggiuntive. Peraltro, tale affermazione non trova conferma nella stessa legge regionale oggetto di impugnazione e, in particolare, nel disposto dell'art. 3, comma 2, laddove si prevede che i suddetti interventi «sono coordinati con quelli finanziati sulla base di fondi europei». La necessaria relazione tecnica avrebbe dovuto specificare quanto di pertinenza della normale dotazione degli uffici e quanto, invece, avrebbe dovuto essere imputato ai fondi europei.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 17 della legge n. 196 del 2009.

Diversa questione è quella promossa dal ricorrente in ordine al comma 2 dell'art. 6 che, per le modalità di finanziamento delle attività del precedente art. 4, non provvede contestualmente alla copertura dei relativi oneri rinviando, invece, agli stanziamenti di spesa iscritti sul bilancio annuale regionale. L'art. 4 è dedicato a interventi in favore dei disabili, nonché per la mobilità sostenibile e la guida con prudenza, e attribuisce alla Regione un compito di promozione e sostegno in tali campi, da realizzarsi anche mediante finanziamenti specifici sia per l'abbattimento delle barriere architettoniche e la fruibilità della rete mototuristica con speciali tipologie di moto dedicate, quali motocarrozzette o sidecar, sia per la promozione del mototurismo con mezzi ecologici e per il suo svolgimento in sicurezza, attraverso una campagna di sensibilizzazione attuata con cartellonistica stradale.

La Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, promossa in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., stante il carattere eventuale della spesa la cui quantificazione spetterà alle leggi di bilancio annuali.

La Regione fa corretto riferimento all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 che, per le spese pluriennali continuative, prevede che le leggi regionali quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime solo in caso di spese obbligatorie, rinviando, per quelle facoltative, alla legge di bilancio dei singoli esercizi. Il rinvio alla successiva legge di bilancio non concerne soltanto il quantum della spesa, ma al legislatore regionale è rimesso anche l'an della realizzazione delle attività.

Gli interventi previsti dall'art. 4 non sono, infatti, di immediata applicazione e la norma attribuisce alla Regione un compito di promozione e sostegno di tali attività, demandando alla Giunta regionale di disciplinare la concessione dei finanziamenti specifici per favorirne il compimento. A tal fine il comma 2 dell'art. 6 della legge regionale impugnata, nell'individuare un capitolo di bilancio su cui appostare le risorse per sostenere gli oneri dei suddetti interventi, richiama espressamente l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 e precisa che l'autorizzazione di spesa è consentita solo nei limiti degli stanziamenti annualmente iscritti sul bilancio regionale, con ciò rendendo evidente il carattere eventuale dell'attività, in relazione alle necessarie risorse disponibili.

In applicazione dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, dunque, la legge regionale impugnata rinvia l'obbligo di copertura finanziaria a decorrere dal 2023 con l'adozione della legge di bilancio, quale momento in cui sono compiute le scelte allocative delle risorse.

In questo senso, il comma 3 dell'art. 6 dispone che: «[l']autorizzazione alla spesa di cui alla presente legge è consentita solo nei limiti degli stanziamenti di spesa annualmente iscritti sul bilancio regionale»; e ciò in attuazione del canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. di cui il ricordato art. 38 costituisce disposizione specificativa (in questi termini sentenza n. 226 del 2021).

L'omessa quantificazione degli oneri e il rinvio del finanziamento degli interventi al 2023 trova, dunque, fondamento nella natura non obbligatoria della spesa prevista dalla disposizione impugnata, «restando comunque fermo che qualunque sua attuazione dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura» (sentenza n. 48 del 2023; nello stesso senso, sentenza n. 57 del 2023).

SENTENZA N. 82
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 4 (Interventi a favore del mototurismo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-19 maggio 2022, depositato in cancelleria il 19 maggio 2022, iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;
udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Alessia Frattale per la Regione Abruzzo;
deliberato nella camera di consiglio del 21 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 32 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 che prevedono, rispettivamente, la clausola di invarianza finanziaria della spesa per il compimento di attività volte a promuovere e sostenere il mototurismo regionale (indicate dai precedenti artt. 1, 2, 3 e 5) e l'istituzione di un apposito stanziamento di bilancio per finanziare, a decorrere dall'anno 2023, gli interventi (di cui al precedente art. 4), per l'attività mototuristica con mezzi ecologici e con mezzi idonei ai soggetti diversamente abili, nonché gli interventi necessari ad una campagna di sensibilizzazione al mototurismo in sicurezza, il tutto anche mediante la concessione di finanziamenti specifici.

2.– Con riferimento al comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022, le censure del ricorrente concernono la clausola di invarianza finanziaria della spesa che non è supportata dalla relazione tecnica e dagli allegati richiesti dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009, al fine di dimostrare la possibilità di adempiere alle funzioni attribuite dagli artt. 1, 2, 3 e 5 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 con le risorse finanziarie, umane e strumentali già previste a legislazione vigente.

3.– Quanto al comma 2 dell'art. 6 impugnato, il Presidente del Consiglio dei ministri censura la mancata quantificazione e copertura degli oneri derivanti dagli interventi di cui all'art. 4 della legge regionale impugnata – in particolare gli interventi per la diffusione del mototurismo con mezzi ecologici e con mezzi idonei al trasporto dei disabili e gli interventi per il mototurismo in sicurezza – rinviando, invece, per l'individuazione delle risorse, agli stanziamenti di spesa iscritti sul bilancio regionale.

L'illegittimità costituzionale di entrambe le disposizioni è dedotta in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 17, commi 1 e 3, della legge n. 196 del

2009, che prescrive la redazione di relazioni tecniche per dimostrare la copertura della spesa o la sua invarianza, e all'art. 19 della medesima legge n. 196 del 2009, che estende la quantificazione e la copertura delle spese pluriennali prevista per le leggi statali anche alle disposizioni delle leggi regionali.

4.– La questione relativa all'art. 6, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 è fondata.

4.1.– Il principio di copertura finanziaria della spesa e il correlato obbligo di quantificazione di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. impongono un preciso vincolo al legislatore che viene declinato nella redazione della relazione tecnica, disciplinata dall'art. 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009, in base al quale tutti gli atti normativi sono accompagnati, appunto, dalla suddetta relazione, «predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti».

Il successivo comma 6-bis dello stesso art. 17 della legge n. 196 del 2009 si occupa della clausola di neutralità finanziaria, prevedendo che in tali casi «la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria».

L'art. 19 della medesima legge n. 196 del 2009 estende, poi, tali precetti a tutte le regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Pertanto, il legislatore regionale è tenuto alla redazione della relazione tecnica anche nel caso in cui la norma non necessiti di nuove coperture rispetto alle disponibilità già esistenti a bilancio, dovendo in questa ipotesi comunque indicare l'entità di tali risorse per rendere attendibile la loro idoneità e sufficienza rispetto agli adempimenti previsti.

5.– Questa Corte ha più volte precisato che la clausola di invarianza finanziaria non può tradursi in una mera clausola di stile e che, «[o]ve la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile» (sentenza n. 115 del 2012), consistente nell'esatta quantificazione delle risorse disponibili e della loro eventuale eccedenza utilizzabile per la nuova o maggiore spesa, i cui oneri devono essere specificamente quantificati per dimostrare l'attendibilità della copertura.

6.– Pertanto, la Regione avrebbe dovuto redigere apposita relazione tecnica sulla possibilità di realizzare il disposto legislativo attraverso le normali dotazioni degli uffici, e, quindi, non può essere accolta la prospettazione difensiva per cui l'illegittimità costituzionale sarebbe esclusa dal fatto che la promozione dell'attività mototuristica avrebbe un mero carattere di indirizzo non comportante spese aggiuntive.

Pertanto, tale affermazione non trova conferma nella stessa legge regionale oggetto di impugnazione e, in particolare, nel disposto dell'art. 3, comma 2, laddove si prevede che i suddetti interventi «sono coordinati con quelli finanziati sulla base di fondi europei».

La necessaria relazione tecnica avrebbe dovuto specificare quanto di pertinenza della normale dotazione degli uffici e quanto, invece, avrebbe dovuto essere imputato ai fondi europei.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 17 della legge n. 196 del 2009.

7.– Diversa questione è quella promossa dal ricorrente in ordine al comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 che, per le modalità di finanziamento delle attività del precedente art. 4,

non provvede contestualmente alla copertura dei relativi oneri rinviando, invece, agli stanziamenti di spesa iscritti sul bilancio annuale regionale.

L'art. 4 è dedicato a interventi in favore dei disabili, nonché per la mobilità sostenibile e la guida con prudenza, e attribuisce alla Regione un compito di promozione e sostegno in tali campi, da realizzarsi anche mediante finanziamenti specifici sia per l'abbattimento delle barriere architettoniche e la fruibilità della rete mototuristica con speciali tipologie di moto dedicate, quali motocarrozzette o sidecar, sia per la promozione del mototurismo con mezzi ecologici e per il suo svolgimento in sicurezza, attraverso una campagna di sensibilizzazione attuata con cartellonistica stradale.

L'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge regionale impugnata è dedotta in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19 della legge n. 196 del 2009 che prescrive la quantificazione e la copertura delle spese pluriennali.

8.– La questione non è fondata.

9.– La Regione fa corretto riferimento all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 che, per le spese pluriennali continuative, prevede che le leggi regionali quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime solo in caso di spese obbligatorie, rinviando, per quelle facoltative, alla legge di bilancio dei singoli esercizi.

Il rinvio alla successiva legge di bilancio non concerne soltanto il quantum della spesa, ma al legislatore regionale è rimesso anche l'an della realizzazione delle attività.

10.– Gli interventi previsti dall'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 non sono, infatti, di immediata applicazione e la norma attribuisce alla Regione un compito di promozione e sostegno di tali attività, demandando alla Giunta regionale di disciplinare la concessione dei finanziamenti specifici per favorirne il compimento.

A tal fine il comma 2 dell'art. 6 della legge regionale impugnata, nell'individuare un capitolo di bilancio su cui appostare le risorse per sostenere gli oneri dei suddetti interventi, richiama espressamente l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 e precisa che l'autorizzazione di spesa è consentita solo nei limiti degli stanziamenti annualmente iscritti sul bilancio regionale, con ciò rendendo evidente il carattere eventuale dell'attività, in relazione alle necessarie risorse disponibili.

11.– In applicazione dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, dunque, la legge regionale impugnata rinvia l'obbligo di copertura finanziaria a decorrere dal 2023 con l'adozione della legge di bilancio, quale momento in cui sono compiute le scelte allocative delle risorse.

In questo senso, il comma 3 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 dispone che: «[l] autorizzazione alla spesa di cui alla presente legge è consentita solo nei limiti degli stanziamenti di spesa annualmente iscritti sul bilancio regionale»; e ciò in attuazione del canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. di cui il ricordato art. 38 costituisce disposizione specificativa (in questi termini sentenza n. 226 del 2021).

L'omessa quantificazione degli oneri e il rinvio del finanziamento degli interventi al 2023 trova, dunque, fondamento nella natura non obbligatoria della spesa prevista dalla disposizione impugnata, «restando comunque fermo che qualunque sua attuazione dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura» (sentenza n. 48 del 2023; nello stesso senso, sentenza n. 57 del 2023).

Pertanto, va dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., dell'art. 6, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022, stante il carattere eventuale della spesa la cui quantificazione spetterà alle leggi di bilancio annuali.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 4 (Interventi a favore del mototurismo);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022, promossa, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 17, commi 1 e 3, e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), 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 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 2 maggio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 8 marzo 2023, n. 84

Materia: pubblico impiego; stabilizzazione personale precario; ordinamento civile

Parametri invocati: artt. 3, 81, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lett. e) ed l), e terzo, 119, primo comma, Cost., art. 14, comma 1, lett. q), Statuto Regione Siciliana (R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2); art. 38, comma 1, d.lgs. 118/2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), art. 19 della l. 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica), art. 1, commi da 292 a 296, l. 178/2020 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), come norme interposte

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Art. 36 della legge della Regione Siciliana 15/4/2021, n. 9; art. 4, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26/11/2021, n. 29; artt. 2, comma 5, e 3, commi 3 e 4, della legge della Regione Siciliana 27/12/2021, n. 35; art. 13, comma 22, della legge della Regione Siciliana 25/05/2022, n. 13

Esito: illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni impugnate

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le disposizioni in epigrafe, con quattro distinti ricorsi, che la Corte provvede a riunire per affinità di *petitum*. Le disposizioni, nel loro complesso, realizzano un'operazione di stabilizzazione di personale a tempo determinato.

Dopo avere provveduto ad una sommaria ricostruzione del quadro normativo, nel consueto stile, la pronuncia affronta il merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Innanzitutto, la Corte osserva che l'articolo 36 della L. Regione Siciliana 9/2021 estende l'ambito soggettivo delle categorie di lavoratori precari, in relazione ai quali la legge statale (l. 178/2020, art. 1, commi da 292 a 296) prevede la stabilizzazione.

Se la disciplina statale infatti si limita ai lavoratori cosiddetti socialmente utili o impegnati in lavori di pubblica utilità, la normativa siciliana, nel ricomprendere tutti coloro che risultassero iscritti in un determinato albo, di fatto annovera anche lavoratori impiegati in progetti in base a protocolli e convenzioni di natura differente.

Le norme che incidono sulla stabilizzazione dei lavoratori a tempo determinato vanno ricondotte pacificamente, afferma la Corte, all'ambito dell'ordinamento civile e dunque alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto apportatrici di regolazione in senso lato sul piano economico giuridico del rapporto di lavoro.

La disposizione dell'articolo 36 della l. Regione Siciliana 9/2021 viene dunque dichiarata costituzionalmente illegittima, sotto questo profilo.

La medesima disposizione e tutte le altre impugnate vengono dichiarate costituzionalmente illegittime anche sotto il profilo della violazione dell'articolo 81 della Costituzione, per mancanza di una copertura finanziaria certa.

Tra l'altro, il citato articolo 36 prevede addirittura che nell'elenco dei possibili beneficiari possano rientrare, a domanda, lavoratori che ne erano usciti volontariamente. Taluni altri lavoratori

avrebbero la facoltà di optare per una indennità sostitutiva della permanenza nell'elenco degli stabilizzandi.

Tutto questo reca incertezza nella predisposizione di una copertura finanziaria, che non può non ancorarsi al numero di lavoratori che esercitano le differenti opzioni, numero che non risulta univocamente stabilito.

Per lo stesso motivo, prospettandosi, per l'assunzione degli stabilizzati, un onere notevole e consolidato negli anni avvenire, non conoscendo il numero certo delle stabilizzazioni, la Corte rileva violazione delle competenze legislative esclusive statali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, per il tramite della violazione delle norme interposte contenute nell'articolo 38 del d.lgs. 118/2011.

Anche in questo caso, la declaratoria di illegittimità investe tutte le norme impugnate.

La corte ripete ancora il ragionamento, con riguardo alla violazione dell'articolo 97, primo comma, della Costituzione, che impone il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio. È evidente che, di fronte ad una situazione siffatta, in cui si prevede l'assunzione a tempo indeterminato di un numero incerto di lavoratori dipendenti il principio non venga rispettato.

Conclusivamente il complesso delle norme impugnate con i quattro ricorsi riuniti viene dichiarato costituzionalmente illegittimo anche sotto questo profilo.

SENTENZA N. 84
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale), dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie), degli artt. 2, comma 5, e 3, commi 3 e 4, della legge della Regione Siciliana 27 dicembre 2021, n. 35 (Variazione al bilancio della Regione per il triennio 2021-2023), e dell'art. 13, comma 22, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 21 giugno 2021, il 31 gennaio, il 28 febbraio e il 26 luglio 2022, depositati in cancelleria il 30 giugno 2021, il 1° febbraio, il 3 marzo e il 26 luglio 2022, iscritti, rispettivamente al n. 33 del registro ricorsi 2021, e ai numeri 8, 19 e 48 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 32, prima serie speciale, dell'anno 2021 e numeri 9, 13 e 38, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2023 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gianluigi Maurizio Amico per la Regione Siciliana relativamente ai ricorsi iscritti ai numeri 33 del 2021, 8 e 19 del 2022;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Riservata a separate pronunce la decisione delle altre impugnative promosse con il ricorso n. 48 del registro ricorsi 2022, vanno esaminate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021, 2, comma 5, 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 e 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 promosse con i ricorsi in epigrafe.

2.– Con ricorso iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2021 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 in riferimento agli artt. 3, per contrasto con il «principio di uguaglianza», 81, terzo comma, per violazione del principio di «copertura delle spese», 117, secondo comma, lettera e), con riguardo alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», anche in relazione all'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, 117, commi secondo, lettera l), con riguardo alla materia «ordinamento civile», e terzo, con riguardo alla materia «coordinamento della finanza pubblica» Cost. e in riferimento all'art. 14, comma 1, lettera q), dello statuto reg. Siciliana.

2.1.– Il ricorrente sostiene che l'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, prevedendo che il regime delle assunzioni a tempo indeterminato di cui all'art. 1, commi da 292 a 296, della legge n. 178 del 2020 sia applicato ai lavoratori inseriti nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Ciò in quanto, mentre la normativa statale richiamata si riferirebbe esclusivamente ai lavoratori socialmente utili (LSU) e ai lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità (LPU) già titolari di un rapporto di lavoro con l'amministrazione pubblica, la norma regionale si rivolgerebbe a una platea di soggetti più ampia (tutti quelli inseriti nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014), il cui impiego da parte della Regione e dei comuni avverrebbe in base a convenzioni e protocolli e non in virtù di un contratto di lavoro stipulato con l'ente utilizzatore. Tale estensione determinerebbe una difformità rispetto alla normativa statale, in tal modo incidendo sulla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

La disposizione impugnata esulerebbe, infatti, dalla materia «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione», riservata alla competenza legislativa esclusiva della Regione Siciliana dall'art. 14, comma 1, lettera q), dello statuto reg. Siciliana, considerato che l'assunzione a tempo indeterminato dei soggetti in questione avverrebbe presso enti diversi dalla Regione, i comuni, la cui organizzazione è regolata dalla legislazione statale.

2.2.– L'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 violerebbe poi l'art. 81, terzo comma, Cost. in quanto le spese inerenti alle stabilizzazioni di cui trattasi sarebbero finanziate da risorse regionali, in relazione alle quali, tuttavia, verrebbero predeterminati limiti finanziari inidonei a garantirne l'integrale copertura. Ciò determinerebbe una spesa a carico dei bilanci degli enti locali – presso i quali si manifesterebbe il consolidamento strutturale e permanente delle corrispondenti spese di personale – priva di copertura.

2.3.– Il ricorrente lamenta, altresì, che la previsione contenuta nel comma 7 della disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera e), con riguardo alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», in relazione all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, e terzo, Cost., con riguardo alla materia «coordinamento della finanza pubblica». La disposizione impugnata, difatti, pur richiamando l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, tuttavia se ne discosterebbe in quanto omette di quantificare l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e quello a regime per gli interventi di stabilizzazione perseguiti, che comportano spese a carattere continuativo (spese di personale).

2.4.– Infine, il ricorrente ritiene che la disposizione regionale si porrebbe in contrasto anche con il principio di uguaglianza previsto dall'art. 3 Cost., in quanto determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra i destinatari della disposizione impugnata e le altre categorie di personale precario e quelli di altre analoghe forme di sostegno al reddito, nei cui riguardi la procedura prevista dalla normativa regionale impugnata non troverebbe applicazione.

3.– Con ricorso iscritto al n. 8 reg. ric. 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021, che modifica l'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, in riferimento agli artt. 3, 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettere e) e l), e terzo, Cost., nonché all'art. 14, comma 1, lettera q), dello statuto reg. Siciliana.

La disposizione impugnata è intervenuta sul comma 7 dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, disponendo: «Al comma 7 dell'articolo 36 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9 sono apportate le seguenti modifiche: a) le parole “e la spesa annua di euro 54.159.248,56 per ciascuno degli esercizi finanziari 2022 e 2023” sono sostituite dalle parole “e la spesa di euro 26.360.878,68 per l'esercizio finanziario 2022 e di euro 43.747.108,01 per l'esercizio finanziario 2023”; b) le parole “per la quota parte di 10.000 migliaia di euro per ciascun anno del triennio 2021-2023” sono sostituite dalle parole “per la quota parte di 10.000 migliaia di euro per l'anno 2021”».

Ad avviso del ricorrente la novella legislativa non rimuoverebbe le censure di illegittimità costituzionale articolate nel precedente ricorso, avente ad oggetto il testo originario del citato art. 36

che vengono espressamente riprodotte nel ricorso in esame. Le modifiche introdotte dall'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021 si limiterebbero, infatti, a rideterminare l'autorizzazione finanziaria – senza peraltro superare i dedotti vizi di copertura e di quantificazione dell'onere a regime – per gli interventi previsti nell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

4.– Con ulteriore ricorso (reg. ric. n. 19 del 2022) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 2, comma 5, e 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 in riferimento agli artt. 3, 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettere e) ed l), e terzo, Cost., nonché agli artt. 14, comma 1, lettera q), e 17 dello statuto speciale.

4.1.– L'art. 2, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 prevede una rimodulazione dell'autorizzazione finanziaria di cui all'art. 36, comma 7, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021. In particolare, esso dispone: «per le finalità di cui all'art. 36 della legge regionale n. 9/2021 e successive modifiche, l'autorizzazione di spesa di cui al comma 7 della medesima legge è ridotta per l'esercizio finanziario 2021 di 1.000 migliaia di euro ed è incrementata per gli esercizi finanziari 2022 e 2023 rispettivamente di euro 27.798.369,88 e di euro 10.412.140,55 (Missione 20, Programma 3 capitolo 215785)».

Ad avviso del ricorrente tale disposizione, prevedendo una diversa modulazione negli anni 2021-2023 dell'autorizzazione finanziaria disposta dall'impugnato art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, senza rimuovere i vizi già censurati nei precedenti ricorsi, sarebbe anch'essa in contrasto con i parametri richiamati. L'Avvocatura generale dello Stato ribadisce quindi tutte le censure già dedotte nei precedenti ricorsi nei confronti dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

4.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021. Tali disposizioni consentirebbero di prorogare fino al 31 dicembre 2023 i contratti a tempo determinato o utilizzato in attività socialmente utili (i cui titolari potrebbero in tal modo beneficiare delle misure previste dall'art. 36 della legge n. 9 del 2021). La formulazione di dette norme non consentirebbe di individuare il personale effettivamente interessato dalla proroga e, conseguentemente, non renderebbe possibile verificare né l'entità dei correlati oneri, né la congruità della relativa copertura finanziaria. Le predette disposizioni violerebbero il principio dell'obbligo di copertura delle spese di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

5.– Infine, con ricorso iscritto al n. 48 reg. ric. 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, che modifica il comma 4 dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, terzo comma, con riguardo alla materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione agli artt. 19 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, e all'art. 119, primo comma, Cost.

La disposizione in esame prevede che i soggetti fuoriusciti dall'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014, pur avendo esercitato tale scelta «ancorché senza formale atto di dimissioni» e che non abbiano percepito l'indennità all'uopo prevista, possono a domanda esservi riammessi. Tale reinserimento consentirebbe a detti soggetti di beneficiare delle misure previste dall'art. 36 della legge n. 9 del 2021.

L'art. 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, nell'apportare un'ulteriore modifica al citato art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 già oggetto di impugnazione, si porrebbe in contrasto, per le ragioni già esposte, con gli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, nonché – per il tramite delle norme interposte di cui agli artt. 19 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, che disciplinano le modalità di quantificazione degli oneri di spesa e le relative modalità di copertura – con l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, e con l'art. 119, primo comma, Cost., nella parte in cui ribadisce l'obbligo per tutti gli enti territoriali, ivi compresi quelli ad autonomia speciale, di osservare il principio dell'equilibrio di bilancio e i vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

6.– I ricorsi in esame hanno ad oggetto l'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 nonché gli artt. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021, 2, comma 5, e 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 e 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, disposizioni che hanno direttamente modificato il citato art. 36 o che presentano una stretta connessione con esso. I parametri costituzionali evocati, sotto profili comuni e con argomentazioni sovrapponibili, sono in parte coincidenti. Ponendo, pertanto, analoghe questioni di legittimità costituzionale, i quattro giudizi vanno riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

7.– L'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, come di seguito specificato, è stato dapprima modificato dalla legge reg. Siciliana n. 29 del 2021 e, successivamente, dalla legge reg. Siciliana n. 35 del 2021.

Il comma 1 dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, nella originaria versione, dispone che: «A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai lavoratori inseriti nell'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale 28 gennaio 2014 n. 5, si applicano le disposizioni di cui ai commi da 292 a 296 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178».

Il comma 2, rimasto immutato dopo le citate novelle legislative, prevede che: «I soggetti di cui al comma 1 possono essere stabilizzati dagli enti utilizzatori a tempo indeterminato anche con contratti di lavoro a tempo parziale, secondo i parametri contrattuali minimi previsti dalla legge e dal CCNL di riferimento. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il dipartimento regionale del lavoro dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative provvede all'assegnazione dei soggetti di cui al comma 1 che svolgono attività socialmente utili in virtù di protocolli o convenzioni».

Il comma 3 dell'art. 36, anch'esso immutato dopo le novelle legislative, stabilisce: «I soggetti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 possono optare, in alternativa alla partecipazione alle attività socialmente utili per il triennio 2021-2023, per la fuoriuscita definitiva dal bacino di appartenenza a fronte della corresponsione di un'indennità onnicomprensiva d'importo corrispondente a cinque anni dell'assegno di utilizzazione in ASU. La suddetta indennità è erogata per un periodo non superiore agli anni necessari al raggiungimento dei requisiti di pensionabilità e per un massimo di cinque anni, ed è corrisposta in rate annuali. Ai fini dell'applicazione del presente comma, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative provvede ad effettuare una ricognizione del personale presente nell'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014».

Il comma 4 dell'art. 36 nella versione originaria stabiliva: «I soggetti che abbiano optato per la fuoriuscita dall'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014 ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 e successive modificazioni, che non abbiano percepito l'indennità all'uopo prevista, possono a domanda, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, richiedere di essere riammessi nel citato elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014». A seguito della modifica introdotta dall'art. 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, la disposizione, coordinata con il dettato precedente prevede che: «4. I soggetti che abbiano optato per la fuoriuscita ancorché senza formale atto di dimissioni dall'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014 ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 e successive modificazioni, che non abbiano percepito l'indennità all'uopo prevista, possono a domanda, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, richiedere di essere riammessi nel citato elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014».

Il comma 5 dell'art. 36, immutato dopo le modifiche introdotte con le successive leggi regionali, stabilisce: «Il termine di cui al comma 2 dell'articolo 15 della legge regionale 16 ottobre 2019, n. 17, come modificato dal comma 4 dell'articolo 4 della legge regionale 12 maggio 2020, n. 9, è prorogato al 31 ottobre 2021».

Il comma 6 dell'art. 36, anch'esso invariato, prevede: «Per le assunzioni di cui al presente articolo, a decorrere dalla data di assunzione, è riconosciuto su base annua un contributo per ciascun soggetto stabilizzato, parametrato all'importo dell'assegno di utilizzazione in ASU corrisposto alla

data di assunzione, maggiorato per tenere conto del maggior costo sostenuto per l'assunzione a tempo indeterminato con contratto a tempo parziale, entro il limite dell'autorizzazione di spesa prevista dal comma 7».

Il comma 7 dell'art. 36, nella versione originaria, prevedeva al primo periodo: «Per le finalità di cui al presente articolo è autorizzata la spesa di 10.000 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2021 e la spesa annua di euro 54.159.248,56 per ciascuno degli esercizi finanziari 2022 e 2023 (Missione 20, Programma 3), comprensiva delle somme occorrenti per l'eventuale prosecuzione delle attività socialmente utili dei medesimi soggetti di cui al comma 1, disposta nel rispetto della normativa vigente, nonché di quelle occorrenti per le finalità di cui al comma 10, da iscrivere in un apposito Fondo del dipartimento del bilancio e tesoro». La disposizione è stata modificata dapprima dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021 (di cui al reg. ric. n. 8 del 2022) il quale prevede che «1. Al comma 7 dell'articolo 36 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9 sono apportate le seguenti modifiche: a) le parole “e la spesa annua di euro 54.159.248.56 per ciascuno degli esercizi finanziari 2022 e 2023” sono sostituite dalle parole “e la spesa di euro 26.360.878,68 per l'esercizio finanziario 2022 e di euro 43.747.108,01 per l'esercizio finanziario 2023”».

Ulteriore modifica è intervenuta ad opera dell'art. 2, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 (reg. ric. n. 19 del 2022), il quale prevede: «Per le finalità di cui all'articolo 36 della legge regionale n. 9/2021 e successive modifiche, l'autorizzazione di spesa di cui al comma 7 della medesima legge è ridotta per l'esercizio finanziario 2021 di 1.000 migliaia di euro ed è incrementata per gli esercizi finanziari 2022 e 2023 rispettivamente di euro 27.798.369,88 e di euro 10.412.140,55 (Missione 20, Programma 3, capitolo 215785)».

Il secondo periodo del comma 7 dell'art. 36, nella versione originaria prevedeva: «[a]gli oneri di cui al presente comma per la quota parte di 10.000 migliaia di euro per ciascun anno del triennio 2021-2023 si provvede mediante riduzione dei trasferimenti di cui all'articolo 6 della legge regionale n. 5/2014 e successive modificazioni (Missione 18, Programma 1, capitolo 191301)». La disposizione è stata ulteriormente modificata dall'art. 4, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021 (reg. ric. n. 8 del 2022) il quale dispone che: «b) le parole “per la quota parte di 10.000 migliaia di euro per ciascun anno del triennio 2021-2023” sono sostituite dalle parole “per la quota parte di 10.000 migliaia di euro per l'anno 2021”».

Il terzo periodo del comma 7 dell'art. 36 prevede che: «[a] decorrere dall'esercizio finanziario 2024 si provvede ai sensi del comma 1 dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni».

Il comma 8 dell'art. 36 dispone: «Per l'anno 2021, la quota parte del contributo di cui al comma 6 parametrato all'assegno di utilizzazione in ASU è assicurata a valere sull'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 8, comma 4, della legge regionale 22 febbraio 2019, n. 1».

Il comma 9 dell'art. 36 prevede che: «Con decreto del Ragioniere generale, su proposta del dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative, previa delibera della Giunta regionale, sono operate le conseguenti variazioni di bilancio».

Il comma 10 dell'art. 36 stabilisce: «Al fine di favorire la piena efficacia dell'impianto regolatorio di cui al comma 1, è altresì incentivata la fuoriuscita dei soggetti attualmente impegnati in attività socialmente utili che hanno maturato i requisiti minimi previsti dalla normativa nazionale per il pensionamento. Per tale finalità, il dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative è autorizzato ad erogare, a domanda, la differenza tra quanto erogato dall'INPS a titolo di assegno sociale e quanto previsto dall'assegno di sussidio per A.S.U. sino alla maturazione dei requisiti minimi previsti dalla normativa vigente per l'accesso al trattamento di quiescenza».

Il comma 11 dell'art. 36 prevede che: «Gli enti che abbiano già provveduto alla trasformazione dei contratti dei soggetti già impegnati in attività socialmente utili sono autorizzati ad avviare le procedure di stabilizzazione».

8.– Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021, e 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promosse in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), per violazione della competenza legislativa esclusiva riservata allo Stato in materia di «ordinamento civile», e all’art. 14, comma 1, lettera q), dello statuto reg. Siciliana, sono fondate.

L’art. 36 stabilisce che a tutti i lavoratori inseriti nell’elenco regionale di cui all’art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014 «si applicano le disposizioni di cui ai commi 292-296 dell’articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178»; esso prevede, inoltre, misure indennitarie per favorire l’uscita dei lavoratori da detto elenco, misure finalizzate a favorirne il rientro per coloro che ne erano volontariamente fuoriusciti e interventi di sostegno al reddito.

La disposizione impugnata produce, in primo luogo, un ampliamento dell’ambito soggettivo delle misure di stabilizzazione di personale previste dal legislatore statale; infatti, la normativa statale richiamata si riferisce esclusivamente ai lavoratori socialmente utili e ai lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità già titolari di un contratto di lavoro con l’amministrazione pubblica, la normativa regionale riguarda una platea di soggetti più ampia (tutti quelli inseriti nell’elenco di cui all’art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014), il cui impiego da parte della Regione e dei comuni avviene anche in base a convenzioni e protocolli, non soltanto, quindi, in virtù di un contratto di lavoro. Perfino è previsto che i soggetti che avevano optato per la fuoriuscita dall’elenco di cui all’articolo 30 «ancorché senza formale atto di dimissioni», soggetti quindi privi di qualsiasi tipo di contratto, possono, a domanda, chiedere di esservi riammessi al fine della loro stabilizzazione.

Tale estensione della disciplina statale determina il contrasto della norma regionale con quella statale e, di conseguenza, la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenze n. 255 del 2022, n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019). Questa Corte ha infatti affermato che «[I]a materia dell’ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro (ex plurimis, sentenze n. 175 e n. 72 del 2017, n. 257 del 2016, n. 180 del 2015, n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014)» (sentenza n. 257 del 2020)» (sentenza n. 25 del 2021).

In particolare, con riguardo alla disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e alla loro contrattualizzazione, è stato affermato che «i principi fissati dalla legge statale in materia “costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull’esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale [...]”» (sentenza n. 154 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 232 e n. 81 del 2019, n. 234 del 2017, n. 225 e n. 77 del 2013). Ciò comporta che le regioni non possono alterare le regole che disciplinano tali rapporti privati (ex multis, sentenze n. 190 del 2022 e n. 282 del 2004).

9.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti degli artt. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021, 2, comma 5, 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 e 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 sono fondate in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost. con riguardo al principio dell’obbligo di copertura della spesa.

La stabilizzazione prevista dall’art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 comporta, infatti, oneri obbligatori per la retribuzione del personale assunto con contratto a tempo indeterminato che si riflettono sull’iscrizione in bilancio delle relative spese per l’intera durata del rapporto lavorativo dei soggetti interessati. Una previsione di risorse finanziarie limitate nel tempo costituisce una lesione dell’equilibrio strutturale del bilancio nel medio e lungo periodo degli enti utilizzatori.

Peraltro, la copertura delle spese del personale a tempo indeterminato è una delle fattispecie tipiche e indefettibili di spesa obbligatoria continuativa e pluriennale in ragione del collegamento con la vita lavorativa del dipendente.

Oltre all'assunzione a tempo indeterminato dei predetti lavoratori l'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 e le novelle legislative regionali che incidono su di esso prevedono anche plurimi interventi non chiaramente definiti, né con riferimento al novero dei soggetti coinvolti, né con riguardo alla determinazione dell'entità delle risorse necessarie alla loro concreta attuazione e alla relativa disponibilità nel bilancio.

In particolare, il comma 3 dell'impugnato art. 36 consente ai soggetti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 del medesimo articolo di optare, in alternativa alla partecipazione alle attività socialmente utili per il triennio 2021-2023, per la fuoriuscita definitiva dal bacino di appartenenza a fronte della corresponsione, in rate annuali, di un'indennità onnicomprensiva d'importo corrispondente a cinque anni dell'assegno di utilizzazione in ASU per un periodo non superiore agli anni necessari al raggiungimento dei requisiti di pensionabilità e per un massimo di cinque anni. In relazione a tale finalità l'art. 3 demanda al Dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative di effettuare una ricognizione del personale presente nel più volte citato elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014; ciò comporta che l'entità del personale coinvolto al momento dell'entrata in vigore della legge regionale impugnata non è determinata.

Analoga indeterminazione dei soggetti e della spesa si rinviene nel comma 4 dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, ove è previsto che i soggetti che abbiano optato per la fuoriuscita dall'elenco di cui all'art. 30 e che non abbiano percepito l'indennità all'uopo prevista, possono, a domanda, chiedere di esservi riammessi al fine della loro stabilizzazione. A ciò si aggiunge la previsione introdotta dall'art. 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, che modificando il comma 4 dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, introduce tale possibilità anche per i soggetti fuoriusciti «ancorché senza formale atto di dimissioni», con ciò confermando l'incertezza sul numero dei soggetti interessati.

Infine, il comma 10 dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 prevede che, al fine di incentivare la fuoriuscita dei soggetti attualmente impegnati in attività socialmente utili che abbiano maturato i requisiti minimi previsti dalla normativa nazionale per il pensionamento, il Dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative eroghi, a domanda, la differenza tra quanto pagato dall'INPS a titolo di assegno sociale e quanto previsto dall'assegno di sussidio per attività socialmente utili sino alla maturazione dei requisiti minimi previsti dalla normativa vigente per l'accesso al trattamento di quiescenza. Anche questa previsione, per come è strutturata, non consente di conoscere previamente quanti beneficeranno dell'erogazione in questione e neppure di quantificare il costo complessivo dell'operazione.

Appare chiaro che il numero dei soggetti interessati dalle plurime misure previste nell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, come modificato, risulta indefinito o, perlomeno, non esattamente conosciuto dall'amministrazione regionale; tale indeterminazione si ripercuote, inevitabilmente, sugli oneri derivanti dall'attuazione della disposizione e sulla relativa copertura. Ciò comporta la violazione del principio dell'obbligo di copertura della spesa di cui all'art. 81, terzo comma Cost., tanto più se si considera che si tratta di spese obbligatorie a carattere pluriennale, che andranno a gravare sulla già difficile situazione finanziaria degli enti territoriali.

Questa Corte è costante nell'affermare che devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime quelle leggi in cui «l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria è stata effettuata dal legislatore regionale modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all'art. 81 Cost.» (ex multis, sentenza n. 227 del 2019). In proposito, deve essere ribadito che l'equilibrio finanziario «presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio 'integrano una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale' [...]» (sentenza n. 274 del 2017)» (sentenza n. 155 del 2022).

L'art. 81, terzo comma, Cost., per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, «impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (ex multis, sentenze n. 155 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013). È stato, difatti, chiarito che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse» (sentenza n. 274 del 2017).

In conclusione, le disposizioni regionali in esame sono costituzionalmente illegittime per violazione del principio dell'obbligo di copertura della spesa sancito dall'art. 81, terzo comma, Cost.

10.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti degli artt. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021, 2, comma 5, 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 e 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 sono fondate anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con riguardo alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», in relazione all'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011.

L'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 impone al legislatore regionale, con riferimento alle spese obbligatorie e a carattere continuativo, di quantificare «l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione» e di indicarne l'onere a regime.

Nel caso di specie, le disposizioni impugnate violano l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per contrasto con la norma interposta di cui all'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, in quanto gli interventi in esse previsti non sono sostenuti da alcun riscontro in ordine all'onere a regime che va a gravare sul bilancio della Regione e, soprattutto, non contengono alcuna valutazione in ordine agli oneri a regime a carico dei bilanci degli enti locali su cui ricadono prevalentemente tali oneri.

Difatti, le assunzioni a tempo indeterminato in argomento comportano inevitabilmente un effetto incrementale permanente delle corrispondenti spese di personale determinando un onere economico particolarmente elevato per gli enti utilizzatori. A fronte di tale onere non risulta disposta una copertura finanziaria integrale in quanto il contributo previsto, ancorché maggiorato per far fronte al trattamento economico fondamentale e accessorio, è concesso entro il limite dell'autorizzazione di spesa prevista dal comma 7 dell'impugnato art. 36 – più volte modificato con le successive leggi regionali oggetto anch'esse del presente giudizio – inidoneo per la copertura delle spese a regime per quanto già detto.

11.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti degli artt. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021, 2, comma 5, 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 e 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, sono altresì fondate in riferimento all'art. 97, primo comma, Cost.

Come già evidenziato, le disposizioni impugnate presentano i caratteri della incompletezza e indeterminatezza anche sotto il profilo della dimensione finanziaria degli interventi ivi previsti e della relativa copertura, incidendo negativamente sull'equilibrio di bilancio degli enti utilizzatori e, di conseguenza, sugli equilibri complessivi della finanza pubblica e sulla sostenibilità del debito pubblico, violando in tal modo l'art. 97, primo comma, Cost.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche è inscindibilmente connesso all'esigenza di garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 82 del 2015).

In tal senso si sono espresse anche le pronunce di questa Corte specificamente inerenti alle autonomie speciali (sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), nelle quali è stato affermato che i principi recati dalla legislazione statale si applicano anche nei loro confronti poiché «funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a

Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenze n. 80 del 2017)» (sentenza n. 231 del 2017).

Le regioni sono quindi tenute, oltre che a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri, anche a utilizzare le metodologie di copertura specificamente previste a tutela dell'unità economica e finanziaria della Repubblica.

La mancata previsione di adeguata copertura finanziaria degli interventi di carattere pluriennale – previsti dall'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 e dalle successive leggi regionali che lo hanno modificato, che determinano una spesa obbligatoria e continuativa a carico dei bilanci degli enti utilizzatori pregiudicandone gli equilibri – viola pertanto l'art. 97, primo comma, Cost. che pone il «principio di equilibrio di bilancio delle amministrazioni pubbliche».

12.– Restano assorbite le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre impugnative promosse con il ricorso iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2022;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 36 della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 5, e 3, commi 3 e 4, della legge della Regione Siciliana 27 dicembre 2021, n. 35 (Variazione al bilancio della Regione per il triennio 2021-2023);

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 22, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 4 maggio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 20 febbraio 2023, n. 90

Materia: Governo del territorio, edilizia, urbanistica

Parametri invocati: violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti, tra i quali, art. 117, secondo comma, lettera m, Cost., articoli 3 e 97 Cost., all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettere m) e l), Cost., art. 9 Cost., per l'abbassamento del livello di tutela del paesaggio articoli 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), e sesto comma, e 118 Cost., dell'art. 117, primo comma, Cost. (per contrasto con la Convenzione europea per il paesaggio), violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, gli articoli 9 e 117, primo e secondo comma, lettere l), m) ed s), Cost., dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.,

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 4, 6, 10, 20, comma 1, lettera b), 22, 37, comma 1, lettere a), c), numeri 1) e 2), e d), e 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, deducendo la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti. Con il secondo ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 33 del 2022), il medesimo ricorrente ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, lettere d), e), g) e h), e 2, lettere c) ed e); 2, comma 1, lettere a), b) e c); e 8, comma 1, lettere a), b) e d), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, deducendo nuovamente la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera b), della l.r. Siciliana 16/2016, limitatamente alle parole "*compresa la realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche*";
- illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. Siciliana 2/2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettere h), l), m), p), s) e af), della l.r. Siciliana 16/2016;
- illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettere g), h) ed l), della l.r. Siciliana 16/2016;
- illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera i), della l.r. Siciliana 16/2016, limitatamente alle parole "*ricostruzione e*" nonché "*e di nuova costruzione*";
- illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 7, della l.r. Siciliana 16/2016;
- illegittimità costituzionale dell'art. 6 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lettera d), numero 4), della l.r. Siciliana 16/2016, limitatamente alle parole "*in deroga alle norme vigenti e comunque*";
- illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lettera d), numero 6), della l.r. Siciliana 16/2016, limitatamente alle parole "*fatte salve le deroghe di cui ai punti precedenti*";
- illegittimità costituzionale dell'art. 10 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l'art. 10, comma 10, della l.r. Siciliana 16/2016;
- illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera b), della l.r. 23/2021;
- illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettere a) e d), della l.r. Siciliana 23/2021;
- illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera c), numero 1), della l.r. Siciliana 23/2021;
- illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera h), della l.r. Siciliana 2/2022;
- illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera b), della l.r. 2/2022;

- inammissibili, non fondate, le altre questioni. Ritiene infine, cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38 della l.r. Siciliana 23/2021, promosse, in riferimento agli artt. 3 Cost. e 14 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, 6, 10, 20, comma 1, lettera b), 22, 37, comma 1, lettere a), c), numeri 1) e 2), e d), e 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, deducendo la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti. Con il secondo ricorso il medesimo ricorrente ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, lettere d), e), g) e h), e 2, lettere c) ed e); 2, comma 1, lettere a), b) e c); e 8, comma 1, lettere a), b) e d), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, deducendo nuovamente la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, il quale novella l'art. 3 della l.r. Siciliana 16/2016. In particolare, oggetto delle questioni di legittimità costituzionale è il nuovo art. 3, commi 1, lettere b), h), l), m), p), s), aa) e af), e 2, lettere g), h), i) e l), della l.r. Siciliana 16/2016, i quali consentono l'esecuzione di taluni interventi edilizi, rispettivamente, senza titolo abilitativo o previa CILA. In tal modo, la Regione Siciliana avrebbe deciso di *“liberalizzare interventi anche molto impattanti sul territorio, sottraendoli a ogni tipo di controllo”*; gli stessi sarebbero invece *“classificabili come nuova costruzione”*, ossia trasformazioni edilizie e urbanistiche del territorio di cui alla lettera e) del comma 1 dell'art. 3 t.u. edilizia, per le quali è richiesto come titolo edilizio il permesso di costruire (o la SCIA alternativa al permesso di costruire). Di qui la paventata violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, in quanto le disposizioni impugnate sarebbero in contrasto con gli artt. 6 e 6-bis t.u. edilizia, qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale. Le disposizioni impugnate sarebbero altresì lesive dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e degli articoli 3 e 97 Cost., in quanto implicherebbero un abbassamento del livello di tutela del paesaggio e sarebbero contrarie ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità. Esse, inoltre, determinerebbero una sostanziale depenalizzazione delle fattispecie di reato connesse alla realizzazione di tali interventi in assenza o in difformità del titolo edilizio, così invadendo la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Costituzione. L'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettere d), e), g) e h), e comma 2, lettera c), della l.r. Siciliana 2/2022, operata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso è strettamente connessa alle censure di cui ora si è detto con il richiamato art. 1, infatti, il legislatore siciliano ha apportato modifiche all'art. 3 della l.r. Siciliana 16/2016, come novellato dall'art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, e alcune di dette modifiche sono del pari denunciate come costituzionalmente illegittime. Le questioni ora in esame vertono tutte su norme regionali siciliane che consentono che taluni interventi edilizi siano eseguiti senza titolo abilitativo o previa CILA, con ciò prevedendo un regime più favorevole rispetto a quanto stabilito dalla normativa statale. Occorre pertanto procedere a una ricognizione della disciplina statale, nei limiti di quanto rilevante per il presente giudizio. Il t.u. edilizia, dopo aver offerto all'art. 3 le definizioni degli interventi edilizi, all'art. 6 propone un elenco di quelli che possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo. All'art. 10 indica quali interventi sono subordinati al permesso di costruire; all'art. 22 stabilisce quali interventi sono assoggettati alla SCIA; all'art. 23 individua gli interventi che, in alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante SCIA; all'art. 6-bis, infine, dispone che *“gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 6, 10 e 22”* sono realizzabili previa CILA. Al contempo, l'art. 6, comma 6, prevede che le regioni a statuto ordinario possono estendere la disciplina concernente l'esecuzione di interventi senza alcun titolo abilitativo a *“interventi edilizi ulteriori”*, salvo che non rientrino nelle ipotesi di cui all'art. 10 o all'art. 23. L'art. 6-bis, comma 4, similmente dispone che la disciplina

concernente gli interventi edilizi realizzabili previa CILA può essere estesa dalle regioni a statuto ordinario a “*interventi edilizi ulteriori*”. La Corte ribadisce che oramai da molto tempo ha rilevato che quella del t.u. edilizia è normativa espressiva dei principi fondamentali in materia di “*governo del territorio*” e che, quindi, “*l’attività demandata alla Regione si inserisce pur sempre nell’ambito derogatorio definito dall’art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, attraverso la enucleazione di interventi tipici da sottrarre a permesso di costruire e SCIA (segnalazione certificata di inizio attività). Non è perciò pensabile che il legislatore statale abbia reso cedevole l’intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative, da soggiacere comunque a permesso di costruire. Lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell’art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo*” (sentenza n. 139 del 2013). Ne consegue che, il limite assegnato al legislatore regionale dall’art. 6, comma 6, lettera a), del d.p.d. 380/2001 sta, dunque, nella possibilità di estendere i casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma ulteriori, ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6, (sentenza 139/2013 e sentenza 282/2016). La Corte stabilisce che sono fondate, per violazione dell’art. 14 dello statuto speciale, le questioni aventi ad oggetto le modifiche apportate all’art. 3, comma 1, lettere b), h), l), m), p), e s), della l.r. Siciliana 16/2016. Nessuna di queste disposizioni può dirsi coerente sviluppo della normativa statale, secondo quanto consentito dall’art. 6, comma 6, t.u. edilizia. La Corte dopo aver puntualizzato e dettagliato la sua posizione dichiara l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 14 dello statuto speciale: dell’art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 1, lettera b), della l.r. Siciliana 16/2016, limitatamente alle parole “*compresa la realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche*”; dell’art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 1, lettera h), della l.r. Siciliana 16/2016; dell’art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 1, lettera l), della l.r. Siciliana 16/2016; dell’art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 1, lettera m), della l.r. Siciliana 16/2016; dell’art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 1, lettera p), della l.r. Siciliana 16/2016; dell’art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 1, lettera s), della l.r. Siciliana 16/2016. La Corte poi passa all’esame delle questioni di legittimità costituzionale promosse avverso quelle disposizioni regionali siciliane che consentono la realizzazione di interventi edilizi previa CILA (Comunicazione Inizio Lavori Asseverata). L’art. 6-bis t.u. edilizia non reca gli interventi realizzabili previa CILA, ma dispone che sono sottoposti a tale regime giuridico “*gli interventi non riconducibili all’elenco di cui agli articoli 6, 10 e 22*”: ovverosia, gli interventi che non possono essere annoverati tra quelli realizzabili, rispettivamente, senza titolo abilitativo, con permesso di costruire o con SCIA. Il nuovo art. 3, comma 2, lettera g), della l.r. Siciliana 16/2016, come modificato dall’art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, impugnato, sottopone al regime giuridico della CILA “*la realizzazione di strade interpoderali*”. L’art. 1, comma 2, lettera a), della l.r. Siciliana 2/2022, non impugnato, ha sostituito la censurata lettera g) con la seguente: “*g) la manutenzione ordinaria di strade interpoderali*”. Secondo la Corte, la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all’art. 14 dello statuto speciale è fondata. La realizzazione di strade determina una trasformazione urbanistica del territorio non riconducibile a interventi di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria, di restauro o risanamento conservativo o di ristrutturazione edilizia quali sono quelli di cui all’art. 3, comma 1, lettere a), b), c) e d), t.u. edilizia, sicché ai sensi della successiva lettera e) quello in esame deve considerarsi intervento di nuova costruzione, in quanto tale subordinato a permesso di costruire ex art. 6 t.u. edilizia. Si deve escludere, dunque, che la disposizione regionale impugnata sia logico e coerente sviluppo della normativa statale, concretizzandosi invece in un’ipotesi integralmente nuova di attività edilizia sottoposta a CILA. Viene pertanto dichiarata, pertanto, l’illegittimità costituzionale dell’art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 2, lettera g), della l.r. Siciliana 16/2016. Il nuovo art. 3, comma 2, lettera h), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016,

come modificato dall'art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, prescrive che, previa CILA, si può procedere alla *“nuova realizzazione di opere murarie di recinzione con altezza massima di m. 2,00; per altezze superiori trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 10”*. Il rinvio all'art. 10 della medesima l.r. Siciliana 16/2016 fa sì che la nuova realizzazione di opere murarie di altezza superiore ai due metri sia sottoposta al regime giuridico della SCIA. È dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera h), della l.r. Siciliana 16/2016. Secondo la Corte, la questione di legittimità costituzionale avente a oggetto l'art. 5, comma 1, lettera d), numero 4), della l.r. Siciliana 16/2016, come introdotto dall'art. 6 della l.r. Siciliana 23/2021, promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale in ragione della possibilità di effettuare gli interventi edilizi ivi previsti anche in deroga alla normativa vigente è fondata. La Corte sottolinea che la propria giurisprudenza ha già riconosciuto che interventi di recupero come quelli in esame *“perseguono interessi ambientali certamente apprezzabili, quali la riduzione del consumo di suolo e l'efficientamento energetico”* (sentenza 54/2021; da ultimo, anche sentenza 17/2023), ma ha altresì affermato che le leggi regionali che li consentano debbono prevedere (o devono essere interpretate nel senso che devono prevedere) il rispetto tanto della normativa sugli standard urbanistici quanto del codice dei beni culturali (sentenze 17/2023, 24/2022, 124 e 54 del 2021, 208/2019, 282/2016). La disposizione regionale impugnata, che espressamente contempla la possibilità di realizzare gli interventi edilizi di recupero volumetrico a fini abitativi *“in deroga alle norme vigenti”*, impedisce di ritenere, anche solo in via ermeneutica, che è fatto salvo il rispetto della normativa sugli standard urbanistici e di quella posta dal codice dei beni culturali, entrambe espressive di norme fondamentali di riforma economico-sociale. Costituzionalmente illegittima per le medesime ragioni è anche la previsione, parimenti impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, di cui all'art. 5, comma 1, lettera d), numero 6), della l.r. Siciliana 16/2016, come introdotto dall'art. 6 della l.r. Siciliana 23/2021: essa, infatti, fa espressamente salva la deroga di cui al precedente numero 4). È dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della l.r. Siciliana 23/2021: i) nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lettera d), numero 4), della l.r. Siciliana 16/2016, limitatamente alle parole *“in deroga alle norme vigenti e comunque”*; ii) nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lettera d), numero 6), della l.r. 16/2016, limitatamente alle parole *“fatte salve le deroghe di cui ai punti precedenti”*. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 10 della l.r. Siciliana 23/2021, il quale ha integralmente sostituito l'art. 10 della l.r. Siciliana 16/2016, censurandone il solo comma 10, il quale dispone: *“Prevvia segnalazione certificata di inizio attività, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004 e successive modificazioni sono consentiti nel medesimo lotto gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati, nel rispetto della volumetria esistente, per motivi di sicurezza o di rispetto di distanze previste negli strumenti urbanistici vigenti alla data dell'intervento previo parere e autorizzazione paesaggistica della Soprintendenza competente per territorio”*. Secondo il ricorrente, la norma regionale sarebbe in contrasto con la clausola di salvaguardia a favore dei beni tutelati secondo il codice dei beni culturali (art. 3, comma 1, lettera d, t.u. edilizia). Detta clausola, infatti, prevede che, per poter qualificare come ristrutturazione edilizia le demolizioni e ricostruzioni o gli interventi di ripristino effettuati su beni vincolati o situati in aree vincolate, deve essere assicurato *“il mantenimento contemporaneamente di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente”*: in caso contrario, si è dinanzi a una nuova costruzione ed è pertanto necessario il permesso di costruire. La norma regionale, invece, per taluni di siffatti interventi su immobili tutelati prevede la SCIA e non il permesso di costruire, con ciò violando l'art. 14 dello statuto speciale, gli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettere l), m) ed s), Costituzione. La disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 3, comma 1, lettera c), della l.r. Siciliana 2/2022, non impugnato. La questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con l'art. 3 t.u. edilizia, è fondata. La norma regionale, come correttamente rileva il ricorrente, prevede che gli interventi di demolizione e ricostruzione e quelli di ripristino di edifici crollati, sottoposti a vincolo ex codice dei beni culturali, possano essere realizzati

nel solo rispetto della volumetria esistente e previa SCIA. La normativa statale, invece, esplicitamente dispone che, per gli immobili tutelati dal codice dei beni culturali, si è dinanzi a ristrutturazione edilizia solo ove demolizione, ricostruzione e ripristino mantengano «sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria» (art. 3, comma 1, lettera d, t.u. edilizia, ultimo periodo): solo in tal caso, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera c), è sufficiente la SCIA, mentre, ove si intenda modificare uno o più di questi aspetti, l'intervento edilizio è soggetto a permesso di costruire. La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l'art. 10, comma 10, della l.r. Siciliana 16/2016. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna altresì l'art. 20, comma 1, lettera b), della l.r. Siciliana 23/2021, il quale sostituisce l'art. 25, comma 3, della l.r. Siciliana 16/2016. L'art. 25 disciplina la compatibilità paesaggistica delle costruzioni realizzate in zone sottoposte a vincolo e la regolarizzazione di autorizzazioni edilizie in assenza di autorizzazione paesaggistica. Con la novella censurata, il legislatore siciliano consentirebbe, secondo il ricorrente, una sanatoria paesaggistica ex post *“per il solo fatto che sia stata presentata istanza di concessione edilizia prima dell'apposizione del vincolo, circostanza che diventa unica condizione legittimante”*. La norma regionale sarebbe così in contrasto con il divieto di sanatoria paesaggistica ex post stabilito, in particolare, dagli articoli 146 e 167 cod. beni culturali, i quali indicano i *“ristrettissimi casi, di natura eccezionale”* in cui detta sanatoria resta possibile: di qui la violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, quelle violate essendo norme fondamentali di riforma economico-sociale, degli artt. 117, secondo comma, lettere l) ed m), Cost., nonché dell'art. 9 Cost., in quanto si determinerebbe un abbassamento del livello di tutela del paesaggio, e degli artt. 3 e 97 Cost., poiché si riaprirebbero irragionevolmente e in modo sproporzionato i termini della sanatoria. La disposizione impugnata è stata abrogata ad opera dell'art. 6 della l.r. Siciliana 2/2022, non impugnato. Successivamente, il legislatore siciliano, con l'art. 12, comma 11, della l.r. Siciliana 13/2022, ha introdotto nell'art. 25 della l.r. Siciliana 16/2016 un nuovo comma 2-bis, il cui testo è sostanzialmente identico al comma 3 del medesimo art. 25, nella versione antecedente alla sostituzione operata con la disposizione impugnata. Il richiamato art. 12, comma 11, è stato impugnato separatamente dinanzi alla Corte (reg. ric. n. 48 del 2022). La Corte ricostruisce, sinteticamente, il quadro normativo di riferimento. Il codice dei beni culturali vieta espressamente la cosiddetta sanatoria paesaggistica postuma. All'art. 146, infatti, stabilisce che *“Fuori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi”*. I casi di cui all'art. 167 consentono al trasgressore di ottenere la compatibilità paesaggistica e, dunque, di non rimettere in pristino i luoghi. La ratio della normativa statale, più severa rispetto alla disciplina previgente, è quella di precludere qualsiasi forma di legittimazione del *“fatto compiuto”*, in quanto l'esame di compatibilità paesaggistica deve sempre precedere la realizzazione dell'intervento. Si esclude in radice, dunque, che l'esame di compatibilità paesaggistica possa essere postergato all'intervento realizzato. In ragione di questo nuovo sistema, come detto più rigoroso rispetto al passato, il legislatore statale aveva previsto un regime transitorio: regime in base al quale l'autorità paesaggistica competente può rilasciare la sanatoria paesaggistica, in deroga all'art. 146 e dunque anche successivamente all'entrata in vigore del codice dei beni culturali, purché la domanda di sanatoria fosse stata già presentata al 30 aprile 2004 (art. 182, comma 3-bis, cod. beni culturali). Tale disposizione transitoria è espressamente richiamata dall'art. 25, comma 1, della l.r. Siciliana 16/2016, il quale stabilisce che essa *“si applica nella Regione anche alle domande di sanatoria presentate ai sensi dell'articolo 24 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 e dell'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 1986, n. 26 per le costruzioni realizzate in zone sottoposte a vincolo paesaggistico e definite con il rilascio di concessione in sanatoria non precedute dall'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica”*. Il novellato, e impugnato, successivo comma 3, recita: *“La procedura di cui ai commi 1 e 2 si applica anche per la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica per i beni individuati dalle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 134 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, sempre che le relative istanze di concessione siano state presentate al comune di*

competenza prima dell'apposizione del vincolo". La disposizione impugnata, pertanto, per mezzo del richiamo al comma 1, rende applicabile l'art. 182, comma 3-bis, cod. beni culturali a una ulteriore ipotesi, che è la sola sottoposta all'esame di questa Corte. La Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con gli articoli 146 e 167 cod. beni culturali. La normativa regionale impugnata, come detto, finisce per rendere applicabile il regime transitorio di cui all'art. 182, comma 3-bis, cod. beni culturali anche a casi ulteriori e diversi. Ai sensi della normativa statale, infatti, è possibile ottenere l'autorizzazione paesaggistica postuma purché la relativa domanda sia stata presentata prima del 30 aprile 2004; la normativa regionale, invece, prevede la possibilità di ottenere tale autorizzazione, non rilasciata al tempo dell'accordata concessione edilizia, anche per il caso che l'istanza a tal fine sia presentata dopo il 30 aprile 2004: secondo la norma impugnata, infatti, ciò che rileva non è il momento in cui è stata presentata l'istanza di autorizzazione paesaggistica postuma, unica condizione legittimante prevista dal legislatore statale, ma quello, diverso, in cui al Comune è stata fatta istanza di concessione edilizia, la quale deve essere stata presentata prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico. La norma impugnata, prevedendo l'applicabilità del regime di cui all'art. 182, comma 3-bis, cod. beni culturali a fattispecie diverse rispetto a quelle ivi contemplate, consente dunque di ottenere la sanatoria paesaggistica ex post in ipotesi diverse da quelle, ristrettissime e tassative (sentenza n. 201 del 2021), di cui agli artt. 146 e 167 cod. beni culturali. La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021. Infine, con le disposizioni impugnate con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, invece, il legislatore siciliano ha implicitamente ammesso che gli interventi del piano casa possano eseguirsi anche su immobili che abbiano usufruito di condono edilizio. L'impugnato art. 37, comma 1, lettera a), infatti, ha sostituito l'art. 2, comma 4, della l.r. Siciliana 6/2010 con il seguente: "*Gli interventi riguardano edifici realizzati con titoli abilitativi che ne hanno previsto la costruzione o che ne hanno legittimato la stessa*". L'art. 37, comma 1, lettera d), pure impugnato, ha disposto la soppressione delle parole "*di condono edilizio nonché*" all'art. 11, comma 2, lettera f), della medesima legge regionale. Ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con i principi posti dalla normativa statale sul piano casa, sono fondate. La Corte ricorda di aver già affermato che l'intesa tra Stato e regioni del 1° aprile 2009, per mezzo della quale si è adottato il piano casa volto a favorire iniziative per il rilancio dell'economia e a introdurre incisive misure di semplificazione dell'attività edilizia, "*puntualizza che gli interventi edilizi non possono riferirsi a edifici abusivi ovvero ubicati nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta*" (sentenza 24/2022). Tale specifico profilo dell'intesa ha trovato puntuale attuazione nell'art. 5, comma 10, del d.l. 70/2011, come convertito, ai sensi del quale gli interventi edilizi "*non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria*". Si è altresì osservato, in quella medesima pronuncia, che la nozione di titolo abilitativo edilizio in sanatoria deve interpretarsi, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la ratio della normativa in esame, in senso restrittivo e, quindi, differente dal condono: "*mentre il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017, punto 5 del Considerato in diritto), il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda (sentenza 107/2017, punto 7.2. del Considerato in diritto). A favore dell'interpretazione restrittiva milita il carattere generale del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative. La disciplina ricordata configura una norma fondamentale di riforma economico-sociale, come confermano l'ampiezza degli obiettivi perseguiti, l'incidenza su aspetti qualificanti della normativa edilizia e urbanistica e la stessa scelta di coinvolgere anche Regioni ed enti locali nel definire i tratti essenziali dell'intervento riformatore*" (sentenza 24/2022). Il legislatore siciliano, consentendo la realizzazione di interventi edilizi anche su

immobili che hanno usufruito del condono edilizio, ha dunque violato una norma fondamentale di riforma economico-sociale idonea a vincolare la potestà legislativa primaria di cui all'art. 14 dello statuto speciale. Viene dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettere a) e d), della l.r. Siciliana 23/2021. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, impugna altresì l'art. 37, comma 1, lettera c), numero 1), della l.r. Siciliana 23/2021, il quale abroga in parte l'art. 6, comma 2, della l.r. Siciliana 6/2010. Tale ultima disposizione, nel testo previgente a quella impugnata, prevedeva che le istanze relative agli interventi edilizi da compiere in base al piano casa *“sono presentate entro quarantotto mesi dal termine fissato al comma 4 e sono corredate, a pena di inammissibilità, dal titolo abilitativo edilizio ove previsto relativo all'immobile oggetto di intervento, rilasciato o concretizzatosi antecedentemente alla data di presentazione dell'istanza”*. La disposizione impugnata sopprime le parole *“sono presentate entro quarantotto mesi dal termine fissato al comma 4 e”*. La norma impugnata, secondo il ricorrente, facendo venir meno il limite di 48 mesi per la presentazione delle istanze, non solo renderebbe tempestive le istanze tardive già presentate, ma riaprirebbe *“sine die i termini del piano casa siciliano consentendo la presentazione di nuove domande senza alcun limite temporale”*. In questo modo verrebbe del tutto *“snaturata”* la finalità originaria del piano casa, che era quella di consentire interventi straordinari su edifici abitativi per un periodo temporalmente limitato, come espressamente stabilito dall'intesa del 2009, che prevedeva un limite temporale di diciotto mesi. Limite che era sì modificabile in senso ampliativo dalle singole regioni, ma secondo proporzionalità e ragionevolezza. Il legislatore siciliano avrebbe, dunque, stabilizzato *“una normativa eccezionale e derogatoria alla pianificazione urbanistica”*, in contrasto con una norma fondamentale di riforma economico-sociale. La sostanziale riapertura dei termini per presentare le istanze del piano casa avrebbe come effetto *“quello di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi consentiti ex lege, al di fuori di qualsivoglia valutazione del singolo contesto territoriale, scardinando così il principio fondamentale in materia di governo del territorio secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti solo nel quadro della pianificazione urbanistica”*. Di qui, anche la violazione degli articoli 3 e 97 Cost., in quanto le trasformazioni sul territorio non sono previste *“sulla base di una valutazione riferita ai singoli contesti, bensì in base a un disegno generale e astratto operato una volta per tutte dalla legge”*. Il modificato art. 6, comma 2, della l.r. Siciliana 6/2010 è stato sostituito per opera dell'art. 8, comma 1, lettera b), della l.r. Siciliana 2/2022, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri. Il nuovo testo recita: *“Fermo restando il termine per la realizzazione degli interventi di cui agli articoli 2 e 3, come previsto dall'articolo 5 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36, fissato al 31 dicembre 2023, le istanze relative agli interventi sono presentate entro il 30 giugno 2023 e sono corredate, a pena di inammissibilità, dal titolo abilitativo edilizio ove previsto relativo all'immobile oggetto di intervento, rilasciato o concretizzatosi antecedentemente alla data di presentazione dell'istanza”*. Il ricorrente, una volta rilevato che nell'impianto originario della legge siciliana sul piano casa detto termine era di ventiquattro mesi, portato poi a quarantotto mesi, prima della sua soppressione per opera della l.r. siciliana 63/2021, osserva che la norma impugnata, pur introducendo un termine, *“mantiene comunque la scelta di prolungare la durata del piano casa in modo arbitrario e irragionevole rispetto alla durata originaria”*, peraltro consentendo interventi anche su *“immobili non ancora realizzati, ma soltanto assentiti con il rilascio del titolo edilizio; immobili per i quali non appaiono sussistere esigenze di riqualificazione edilizia o di efficientamento energetico”*. Esplicitamente ribaditi gli argomenti già spesi nel ricorso n. 63 del 2021, il ricorrente ritiene che la disposizione impugnata, violando il principio della necessaria pianificazione urbanistica espresso dall'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, sia in contrasto con l'art. 14 dello statuto speciale. La norma statutaria sarebbe violata, poi, anche in ragione della violazione del principio di temporaneità del piano casa. Le ragioni di illegittimità costituzionale troverebbero riscontro, peraltro, anche nella sentenza 24/2022 di questa Corte. Il ricorrente osserva, ancora, che tra le norme fondamentali di riforma economico-sociale rientrano senz'altro anche gli articoli 135, 143 e 145 cod. beni culturali, secondo i quali il piano paesaggistico è sovraordinato rispetto a ogni altro strumento di pianificazione: se è vero che il

legislatore siciliano ha introdotto all'art. 11, comma 1, ultimo periodo, della l.r. Siciliana 6/2010 la previsione secondo cui sui beni tutelati dal codice dei beni culturali sono consentiti solo interventi nei casi e nei limiti previsti dal piano paesaggistico, non possono tuttavia escludersi *“del tutto i possibili pregiudizi che la trasformazione del territorio in deroga alla pianificazione urbanistica è in grado di arrecare alle esigenze di tutela del paesaggio”*. Il ricorrente, poi, lamenta altresì la violazione degli artt. 3, 9 e 97 Cost., poiché la normativa regionale impedirebbe una valutazione riferita ai singoli contesti territoriali, irragionevolmente assimilati tra loro, nonché una adeguata considerazione delle esigenze di tutela del paesaggio. Secondo la Corte, le questioni di legittimità costituzionale promosse, con entrambi i ricorsi, in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale sono fondate. Le norme impugnate, infatti, violano i principi della pianificazione urbanistica e della temporaneità del piano casa, entrambi aventi natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale, che in quanto tali limitano la potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana. L'art. 6, comma 2, della l.r. Siciliana 6/2010, tanto nella versione successiva alla l.r. Siciliana 23/2021, quanto in quella frutto della riformulazione operata dalla l.r. Siciliana 2/2022, ha l'effetto di consentire anche oggi, a distanza di molti anni dall'adozione a livello nazionale e a livello regionale del piano casa, la presentazione di istanze per la realizzazione di interventi edilizi eccezionalmente consentiti in base a detto piano: l'unica differenza tra le due norme regionali sta nella fissazione, per opera della norma più recente, di un termine entro il quale presentare dette istanze, fissato al 30 giugno 2023. La Corte ha già osservato che *“reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”* (sentenze 19 e 17 del 2023 e 229/2022). Rendere stabile, o comunque protrarre a lungo nel tempo, una disciplina quale quella del piano casa nata come transitoria, infatti, ha come ineluttabile conseguenza quella di consentire *“reiterati e rilevanti incrementi volumetrici del patrimonio edilizio esistente, isolatamente considerati e svincolati da una organica disciplina del governo del territorio”*, di autorizzare *“interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento”*, di trascurare *“l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica, e così”* di danneggiare *“il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale* (sentenza 219/2021, punto 4.2. del Considerato in diritto)”, inoltre anche la sentenza 24/2022. Le norme regionali censurate, che, come detto, consentono a più di dieci anni di distanza dall'entrata in vigore del piano casa siciliano la presentazione di istanze volte alla realizzazione di interventi edilizi straordinari, consegnano *“ad una dimensione perennemente instabile e precaria”* (sentenza 229/2022) la tutela del territorio e dello sviluppo urbanistico, che deve essere improntata all'esigenza di valutazione unitaria del territorio, richiesta dai principi di pianificazione urbanistica posti dal legislatore statale. L'eccezionalità e la temporaneità del piano casa, insite già di per sé nella natura derogatoria delle trasformazioni edilizie consentite, sono d'altra parte espressamente affermate dall'intesa tra lo Stato e le Regioni del 1° aprile 2009, della quale la l.r. Siciliana 6/2010, secondo quanto disposto dal suo art. 1, è espressa attuazione. Detta intesa aveva stabilito che la disciplina introdotta con le leggi regionali avrebbe avuto *“validità temporalmente definita, comunque non superiore a 18 mesi dalla loro entrata in vigore”*: se è vero che erano fatte salve *“diverse determinazioni delle singole regioni”*, deve tuttavia osservarsi che una stabilizzazione del regime derogatorio (come prevista dalla l.r. Siciliana 23/2021), come anche una sua durata più che decennale (come prevista dalla l.r. Siciliana 2/2022), è del tutto incompatibile con la validità temporalmente definita e limitata posta a fondamento della disciplina sul piano casa. Viene, pertanto, dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera c), numero 1), della l.r. Siciliana 23/2021 e dell'art. 8, comma 1, lettera b), della l.r. Siciliana 2/2022.

SENTENZA N. 90
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 10, 20, comma 1, lettera b), 22, 37, comma 1, lettere a), c), numeri 1) e 2), e d), e 38 della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2021, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16. Disposizioni varie in materia di edilizia ed urbanistica), e degli artt. 1, commi 1, lettere d), e), g) e h), e 2, lettere c) ed e), 2, comma 1, lettere a), b) e c), e 8, comma 1, lettere a), b) e d), della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati l'11-20 ottobre 2021 e 22 maggio 2022, depositati in cancelleria il 14 ottobre 2021 e il 23 maggio 2022, iscritti, rispettivamente, al n. 63 del registro ricorsi 2021 e al n. 33 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, prima serie speciale, n. 46 dell'anno 2021 e n. 24 dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana nel giudizio promosso con il ricorso n. 33 del 2022;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2023 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

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

deliberato nella camera di consiglio del 20 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il primo dei ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 63 del 2021) ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 10, 20, comma 1, lettera b), 22, 37, comma 1, lettere a), c), numeri 1) e 2), e d), e 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, deducendo la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti. Con il secondo ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 33 del 2022), il medesimo ricorrente ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettere d), e), g) e h), e 2, lettere c) ed e); 2, comma 1, lettere a), b) e c); e 8, comma 1, lettere a), b) e d), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, deducendo nuovamente la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

2.– Tutte le disposizioni impugnate con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 recano modifiche ad alcune di quelle già impugnate con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

In ragione della conseguente connessione tra i giudizi, essi devono dunque essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

3.– Preliminarmente, deve rilevarsi che la Regione Siciliana, costituitasi solo nel giudizio introdotto con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, ha eccepito l'ambiguità, l'indeterminatezza e la contraddittorietà del petitum nonché l'inammissibilità di una «mera motivazione fatta per relationem ad altro provvedimento». L'eccezione, genericamente prospettata e poi talora ribadita

nelle difese relative alle singole disposizioni impugnate, deve essere tuttavia valutata in relazione a ciascuna delle questioni di legittimità costituzionale promosse.

4.– Ancora in via preliminare, deve rilevarsi che tutte le norme impugnate con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021 sono state modificate o abrogate dalla legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 e che anche alcune disposizioni di quest'ultima, impugnate con il ricorso n. 33 del 2022, sono state oggetto di successivi interventi del legislatore siciliano. Salvo che in un caso, di cui subito si dirà, non è tuttavia mai possibile addivenire alla dichiarazione di cessata materia del contendere: e ciò o perché le modifiche non sono soddisfattive delle pretese avanzate dal ricorrente – il che talora emerge per *tabulas*, essendo state alcune modifiche a loro volta impugnate dinanzi a questa Corte – o perché non vi è certezza relativamente alla mancata applicazione medio tempore delle norme impugnate, vigenti per un arco temporale pari a circa otto mesi e, in larghissima parte, suscettibili di essere applicate immediatamente dopo la loro entrata in vigore. Non sembra infatti plausibile la deduzione svolta in udienza dalla difesa regionale, che ha assunto – senza peraltro fornire alcun idoneo supporto probatorio, se non una dichiarazione del competente ufficio regionale – che, in particolare, anche le disposizioni che consentivano interventi di edilizia libera non avevano trovato applicazione, essendo logicamente intuitivo che difficilmente gli uffici regionali avrebbero potuto avere contezza di tale circostanza.

5.– Come poc'anzi anticipato, può essere invece dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, in ragione delle modifiche ad esso apportate dall'art. 9, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022.

5.1.– La disposizione impugnata prevedeva che «[a]l fine di contrastare l'emergenza Covid-19 per un periodo di due anni dalla entrata in vigore della presente legge, il limite di mq. 50 di cui all'articolo 20 della legge regionale 16 aprile 2003, n. 4 e successive modificazioni non si applica per la chiusura di spazi interni ove questi costituiscano pertinenze di unità immobiliari in cui sono legittimamente insediate attività di ristorazione». La richiamata disposizione della legge reg. n. 4 del 2003 prevede, al comma 1, che, «[i]n deroga ad ogni altra disposizione di legge, non sono soggette a concessioni e/o autorizzazioni né sono considerate aumento di superficie utile o di volume né modifica della sagoma della costruzione la chiusura di terrazze di collegamento oppure di terrazze non superiori a metri quadrati 50 e/o la copertura di spazi interni con strutture precarie, ferma restando l'acquisizione preventiva del nulla osta da parte della Soprintendenza dei beni culturali ed ambientali nel caso di immobili soggetti a vincolo»; il comma 3 rende applicabile tale ultima disposizione anche alla chiusura di verande o balconi con strutture precarie; il comma 4 qualifica strutture precarie «tutte quelle realizzate in modo tale da essere suscettibili di facile rimozione».

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamentava la manifesta arbitrarietà e irragionevolezza della disposizione impugnata in quanto, pur dichiaratamente connessa all'emergenza pandemica, prevedeva un termine di applicazione biennale, quando il termine finale dell'emergenza era fissato, alla data del deposito del ricorso, al 31 dicembre 2021; non era, inoltre, previsto un termine oltre il quale procedere alla rimozione delle opere, sicché gli effetti della normativa apparivano «destinati a protrarsi molto più a lungo», e in realtà a tempo indefinito, rispetto all'emergenza pandemica. In tal modo, la disposizione regionale si poneva in contrasto, secondo il ricorrente, anche con i limiti posti alla potestà legislativa regionale esclusiva in materia di urbanistica dall'art. 14 dello statuto speciale, in quanto lesiva del «principio di ordinato sviluppo del territorio» posto dal d.P.R. n. 380 del 2001.

5.2.– Le censure del Presidente del Consiglio dei ministri non concernono la deroga in sé all'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 4 del 2003, ma l'assenza di un limite temporale ancorato all'emergenza pandemica e di un termine entro il quale rimuovere le opere.

Entrambi questi elementi sono stati introdotti dal legislatore siciliano con il richiamato art. 9, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, il quale ha modificato la disposizione impugnata prevedendo, per un verso, che la deroga a quanto disposto dalla legge reg. Siciliana n. 4 del 2003 valga «fino al termine dell'emergenza pandemica» e, per un altro, che entro novanta giorni dalla

cessazione di detta emergenza si provveda alla rimozione delle opere e al ripristino dello stato dei luoghi. Deve dunque ritenersi che le modifiche operate sono soddisfattive delle pretese del ricorrente.

Quanto all'applicazione medio tempore della disposizione impugnata, va rilevato che l'art. 1 del decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221 (Proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 febbraio 2022, n. 11, aveva prorogato lo stato di emergenza al 31 marzo 2022, sicché l'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 – modificato nei termini di cui si è detto a far data dal 9 aprile 2022, giorno della entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 – ha avuto sostanzialmente applicazione nel solo periodo dell'emergenza pandemica. Poiché, come detto, a essere censurata non era la previsione in sé, ma la circostanza che essa non fosse temporalmente delimitata al sussistere dello stato d'emergenza, il fatto che l'applicazione dell'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 sia avvenuta, sostanzialmente, fino al termine dell'emergenza pandemica consente quindi di dichiarare cessata la materia del contendere.

6.– Con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, innanzitutto, l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale novella l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. In particolare, oggetto delle questioni di legittimità costituzionale è il nuovo art. 3, commi 1, lettere b), h), l), m), p), s), aa) e af), e 2, lettere g), h), i) e l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, i quali consentono l'esecuzione di taluni interventi edilizi, rispettivamente, senza titolo abilitativo o previa CILA. In tal modo, la Regione Siciliana avrebbe deciso di «liberalizzare interventi anche molto impattanti sul territorio, sottraendoli a ogni tipo di controllo»; gli stessi sarebbero invece «classificabili come “nuova costruzione”, ossia trasformazioni edilizie e urbanistiche del territorio di cui alla lettera e) del comma 1 dell'art. 3 t.u. edilizia, per le quali è richiesto come titolo edilizio il permesso di costruire (o la SCIA alternativa al permesso di costruire)». Di qui la paventata violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, in quanto le disposizioni impuginate sarebbero in contrasto con gli artt. 6 e 6-bis t.u. edilizia, qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Le disposizioni impuginate sarebbero altresì lesive dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto implicherebbero un abbassamento del livello di tutela del paesaggio e sarebbero contrarie ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità. Esse, inoltre, determinerebbero una sostanziale depenalizzazione delle fattispecie di reato connesse alla realizzazione di tali interventi in assenza o in difformità del titolo edilizio, così invadendo la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

6.1.– L'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettere d), e), g) e h), e comma 2, lettera c), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, operata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, è strettamente connessa alle censure di cui ora si è detto: con il richiamato art. 1, infatti, il legislatore siciliano ha apportato modifiche all'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come novellato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, e alcune di dette modifiche sono del pari denunciate come costituzionalmente illegittime.

6.2.– Le questioni ora in esame vertono tutte, come anticipato, su norme regionali siciliane che consentono che taluni interventi edilizi siano eseguiti senza titolo abilitativo o previa CILA, con ciò prevedendo un regime più favorevole rispetto a quanto stabilito dalla normativa statale. Occorre pertanto procedere a una ricognizione della disciplina statale, nei limiti di quanto rilevante per il presente giudizio.

6.2.1.– Il t.u. edilizia – dopo aver offerto all'art. 3 le definizioni degli interventi edilizi – all'art. 6 propone un elenco di quelli che possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo; all'art. 10 indica quali interventi sono subordinati al permesso di costruire; all'art. 22 stabilisce quali interventi sono assoggettati alla SCIA; all'art. 23 individua gli interventi che, in alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante SCIA; all'art. 6-bis, infine, dispone che «gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 6, 10 e 22» sono realizzabili previa CILA.

Al contempo, l'art. 6, comma 6, prevede che le regioni a statuto ordinario possono estendere la disciplina concernente l'esecuzione di interventi senza alcun titolo abilitativo a «interventi edilizi ulteriori», salvo che non rientrino nelle ipotesi di cui all'art. 10 o all'art. 23. L'art. 6-bis, comma 4, similmente dispone che la disciplina concernente gli interventi edilizi realizzabili previa CILA può essere estesa dalle regioni a statuto ordinario a «interventi edilizi ulteriori».

Questa Corte ha da tempo rilevato che quella del t.u. edilizia è normativa espressiva dei principi fondamentali in materia di «governo del territorio» e che, quindi, «[l']attività demandata alla Regione si inserisce pur sempre nell'ambito derogatorio definito dall'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, attraverso la enucleazione di interventi tipici da sottrarre a permesso di costruire e SCIA (segnalazione certificata di inizio attività). Non è perciò pensabile che il legislatore statale abbia reso cedevole l'intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative, da soggiacere comunque a permesso di costruire. Lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo» (sentenza n. 139 del 2013). Ne consegue che «[i]l limite assegnato al legislatore regionale dall'art. 6, comma 6, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001 sta, dunque, nella possibilità di estendere “i casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma “ulteriori”, ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6” (ancora sentenza n. 139 del 2013)» (sentenza n. 282 del 2016).

6.2.2.– L'art. 14, lettere f) e n), dello statuto speciale, d'altra parte, affida alla Regione Siciliana la potestà legislativa esclusiva nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio: essa, tuttavia, «deve essere esercitata “senza pregiudizio” delle riforme economico-sociali, che assurgono, dunque, a limite “esterno” della potestà legislativa primaria» (così, da ultimo, sentenza n. 252 del 2022).

Questa Corte ha già riconosciuto che le norme del t.u. edilizia concernenti i titoli abilitativi sono norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto di queste condividono «le caratteristiche salienti» che vanno individuate «nel contenuto riformatore e nell'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza» (sentenza n. 24 del 2022). Esse, d'altro canto, «rispond[ono] complessivamente ad un interesse unitario ed esig[ono], pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 198 del 2018).

6.3.– Tutto ciò premesso, si può ora passare allo scrutinio delle questioni di legittimità costituzionale, dovendosi a tal fine valutare, di volta in volta, se la previsione regionale impugnata abbia coerentemente sviluppato le definizioni del t.u. edilizia, nell'ambito di quanto espressamente ammesso dagli artt. 6, comma 6, e 6-bis, comma 4, dello stesso t.u. edilizia, o se, invece, abbia illegittimamente inquadrato in un diverso regime giuridico il sotteso intervento edilizio (sentenza n. 68 del 2018).

6.4.– Lo scrutinio verrà dapprima condotto sulle disposizioni regionali impuginate che consentono la realizzazione di interventi edilizi senza titolo abilitativo.

6.4.1.– Nella descritta cornice normativa e giurisprudenziale, sono fondate, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, le questioni aventi ad oggetto le modifiche apportate all'art. 3, comma 1, lettere b), h), l), m), p), e s), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016: come subito si vedrà, nessuna di queste disposizioni può dirsi coerente sviluppo della normativa statale, secondo quanto consentito dall'art. 6, comma 6, t.u. edilizia.

6.4.1.1.– Il nuovo art. 3, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso n. 63 del 2021, consente l'esecuzione senza titolo abilitativo degli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche, comprendendo tra questi anche «la realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche». L'art. 6, comma 1, lettera b), t.u. edilizia, invece, considera sì interventi di attività edilizia libera quelli volti ad eliminare le barriere architettoniche, ma sempre che «non comportino la realizzazione di ascensori esterni o di altri

manufatti in grado di alterare la sagoma dell'edificio». Del resto, il profilo di illegittimità è stato rimosso dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, che ha sostituito il secondo periodo della disposizione impugnata con le parole «che non comportino la realizzazione di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma degli edifici».

6.4.1.2.– Il nuovo art. 3, comma 1, lettera h), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso n. 63 del 2021, consente la realizzazione senza titolo abilitativo di strade poderali: si tratta di un intervento di trasformazione del territorio che non è logicamente assimilabile ad alcuno degli interventi edilizi dei quali l'art. 6 t.u. edilizia consente la realizzazione senza alcun titolo abilitativo, concretizzandosi dunque in un'ipotesi integralmente nuova di attività edilizia libera. D'altra parte, l'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, ha sostituito la censurata lettera h) con la seguente: «h) la manutenzione ordinaria di strade poderali».

6.4.1.3.– Il nuovo art. 3, comma 1, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso n. 63 del 2021, considera attività edilizia libera «il risanamento e la sistemazione dei suoli agricoli anche se occorrono strutture murarie». Se è vero che l'art. 6, comma 1, lettera d), t.u. edilizia consente che siano eseguiti senza titolo abilitativo «i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari», deve rilevarsi che la norma impugnata non solo permette interventi sul territorio che hanno una portata ben più ampia di quella cui si riferisce la norma statale, ma espressamente consente anche l'esecuzione di strutture murarie. La disposizione impugnata, peraltro, è stata abrogata dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato.

6.4.1.4.– Il nuovo art. 3, comma 1, lettera m), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso n. 63 del 2021, permette che siano realizzate senza alcun titolo abilitativo «le cisterne e le opere connesse interrato, ivi compresi i vasconi in terra battuta per usi irrigui». Tale intervento di trasformazione del territorio, che può essere anche di non poco momento, non è logicamente assimilabile ad alcuno degli interventi edilizi dei quali l'art. 6 t.u. edilizia consente la realizzazione senza alcun titolo abilitativo, concretizzandosi dunque in un'ipotesi integralmente nuova di attività edilizia libera.

Con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 è stato impugnato l'art. 1, comma 1, lettera d), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, il quale ha disposto, dal sopra citato art. 3, comma 1, lettera m), l'abrogazione delle parole «, ivi compresi i vasconi in terra battuta per usi irrigui». Le questioni di legittimità costituzionale promosse avverso tale ultima disposizione, tuttavia, sono inammissibili, in quanto l'«argomentazione consta di un mero rinvio per relationem» alle censure mosse con il ricorso n. 63 del 2021, senza una sia pur minima motivazione autonoma (sentenze n. 23 del 2022 e n. 123 del 2021).

6.4.1.5.– Il nuovo art. 3, comma 1, lettera p), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, consente siano realizzate senza titolo abilitativo «le opere di ricostruzione e ripristino di muri a secco e di nuova costruzione con altezza massima di 1,50 metri». La disposizione regionale contiene tre distinte norme, qualificando come attività edilizia libera: i) la ricostruzione di muri a secco; ii) il ripristino di muri a secco; iii) la nuova costruzione di muri a secco, in tutti i casi di altezza massima di 1,50 metri. Tutte e tre le norme, peraltro, consentono attività edilizie che non sono riconducibili ad alcuna delle ipotesi di cui all'art. 6 t.u. edilizia, anche in questo caso concretizzando ipotesi integralmente nuove di interventi realizzabili senza titolo abilitativo.

Con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 è stato impugnato l'art. 1, comma 1, lettera e), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, che ha disposto l'abrogazione delle parole «e di nuova costruzione». Anche in questo caso, le relative questioni di legittimità costituzionale sono inammissibili perché argomentate esclusivamente per relationem al ricorso n. 63 del 2021.

6.4.1.6.– Il nuovo art. 3, comma 1, lettera s), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso iscritto al n.

63 reg. ric. 2021, considera attività edilizia libera «la realizzazione di opere interrato per lo smaltimento reflui provenienti da immobili destinati a civile abitazione compresa l'installazione di fosse tipo Imhoff o a tenuta, sistemi di fitodepurazione, per immobili privi di fognatura dinamica comunale». Anche in questo caso, l'intervento di trasformazione del territorio di cui alla disposizione regionale impugnata, che peraltro può essere anche particolarmente significativo, non è logicamente assimilabile ad alcun intervento edilizio la cui realizzazione è ammessa, ai sensi dell'art. 6 t.u. edilizia, senza titolo abilitativo, concretizzandosi dunque in un'ipotesi integralmente nuova di attività edilizia libera. La disposizione impugnata, peraltro, è stata abrogata dall'art. 1, comma 1, lettera f), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato.

6.4.1.7.– Alla luce delle svolte considerazioni, si deve dunque dichiarare l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale:

– dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «, compresa la realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche»;

– dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera h), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

– dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

– dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera m), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

– dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera p), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

– dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera s), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti delle disposizioni in parola.

6.4.2.– Tra le questioni di legittimità costituzionale promosse avverso disposizioni regionali che prevedono ipotesi di interventi edilizi senza titolo abilitativo restano ora da esaminare quelle aventi a oggetto il nuovo art. 3, comma 1, lettere aa) e af), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, che per i profili che presentano meritano di essere partitamente scrutinate.

6.4.2.1.– Il nuovo art. 3, comma 1, lettera aa), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso n. 63 del 2021, considera attività edilizia libera «l'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili ad esclusione della zona ZTO A, sia per i casi contemplati dall'articolo 1122 del codice civile, sia quando gli stessi contribuiscono alla formazione delle comunità energetiche ai sensi dell'articolo 42 bis del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 62, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8».

L'art. 1, comma 1, lettera g), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, impugnato con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, ha aggiunto le parole «purché non alterino la volumetria complessiva e l'aspetto esteriore degli edifici,» dopo la parola «rinnovabili»: le relative questioni di legittimità costituzionale, tuttavia, sono inammissibili, in quanto l'argomentazione consta di un mero rinvio per relationem alle censure mosse con il ricorso n. 63 del 2021, senza una sia pur minima motivazione autonoma.

La questione di legittimità costituzionale promossa, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale non è fondata, nei termini che seguono.

Nel ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha sottolineato come l'art. 6, comma 1, lettera e-quater), t.u. edilizia consenta, al di fuori dei centri storici, l'installazione senza titolo abilitativo non di qualsivoglia impianto per la produzione di energia da fonti rinnovabili, ma soltanto di pannelli solari e fotovoltaici a servizio degli edifici.

La disposizione regionale, tuttavia, ben può essere interpretata, senza che vi osti la lettera o la ratio, nel senso che i soli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili realizzabili senza titolo abilitativo sono i pannelli solari e fotovoltaici, in linea con quanto previsto dalla normativa

statale. Tale ricostruzione ermeneutica della disposizione impugnata, che dunque esclude il paventato vizio di legittimità costituzionale, è peraltro tanto più possibile ora che l'art. 1, comma 1, lettera g), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 ha precisato, come detto, che gli impianti in discorso non devono alterare «la volumetria complessiva e l'aspetto esteriore degli edifici».

La ritenuta circostanza che la disposizione impugnata, così interpretata, sia dunque frutto di un coerente e logico sviluppo della normativa statale da parte del legislatore siciliano rende del pari non fondate le ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettere m) e l), Cost.

6.4.2.2.– Il nuovo art. 3, comma 1, lettera af), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, considera attività edilizia libera la realizzazione di «piscine pertinenziali prefabbricate fuori terra di dimensioni non superiori al 20 per cento del volume dell'edificio e appoggiate su battuti cementizi non strutturali».

L'art. 1, comma 1, lettera h), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, impugnato con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, ne ha disposto l'abrogazione per sostituzione; la nuova lettera af), infatti, consente, senza titolo abilitativo, la «collocazione di piscine pertinenziali prefabbricate fuori terra, realizzate con materiali amovibili, di dimensioni non superiori al 20 per cento del volume dell'edificio e comunque di volumetria non superiore a 90 mc».

Nel ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto che, per un verso, potrebbe trattarsi anche di «superfici di notevole estensione» e, per un altro, che sono manufatti che per le loro caratteristiche sono in grado di determinare «una significativa alterazione dello stato dei luoghi, nonché incidenza sulle matrici ambientali». Nel ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, il ricorrente, richiamando ampiamente la sentenza del TAR Campania, n. 3730 del 2020, esclude che le piscine possano considerarsi pertinenze in senso urbanistico, dovendo invece essere qualificate come nuove costruzioni.

Le questioni promosse in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, aventi per oggetto entrambe le disposizioni regionali, sono fondate.

L'art. 6, comma 1, lettera e-quinquies), t.u. edilizia considera eseguibili senza titolo abilitativo gli interventi che realizzino «aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici»: entrambe le disposizioni regionali, tuttavia, non sono coerente sviluppo della normativa statale.

Vero è che la giurisprudenza amministrativa ha talora sussunto nella fattispecie di cui all'art. 6, comma 1, lettera e-quinquies), t.u. edilizia la collocazione di piscine di modeste dimensioni, fuori terra, facilmente smontabili e rimontabili, prefabbricate e non ancorate a terra, che non comportino una trasformazione duratura dei luoghi, in ragione della intrinseca precarietà ed amovibilità del manufatto (così, ad esempio, TAR Lazio, sezione seconda quater, sentenza 21 novembre 2018, n. 11302). Tuttavia, neppure assumendo a parametro di riferimento detta giurisprudenza potrebbe considerarsi la normativa regionale sviluppo coerente di quella statale.

Le piscine cui si riferisce la disposizione impugnata con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, infatti, sono di dimensioni potenzialmente significative, essendo paramtrate al volume dell'edificio cui le si vuole considerare pertinenti. Esse, inoltre, sono appoggiate su (appositi e non necessariamente preesistenti) battuti cementizi che, per quanto il legislatore regionale stabilisca non possano essere strutturali, determinano certamente una significativa e duratura incidenza in senso trasformativo sul territorio.

Le modifiche operate con la disposizione impugnata con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 non valgono a far venire meno le ragioni di illegittimità costituzionale. Anche con la nuova formulazione, infatti, possono essere liberamente realizzate piscine di dimensioni tutt'altro che modeste, avendo il legislatore regionale previsto che esse – fermo restando il limite del 20 per cento del volume dell'edificio – possano essere pari a 90 mc: il dato dimensionale e l'impatto visivo, che hanno potenzialmente una significativa incidenza sull'assetto dei luoghi, escludono che piscine siffatte, per quanto prefabbricate e amovibili, possano essere realizzate senza titolo abilitativo.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale tanto dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera af), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, quanto dell'art. 1, comma 1, lettera h), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti di entrambe le disposizioni.

6.5.– Può ora passarsi all'esame delle questioni di legittimità costituzionale promosse avverso quelle disposizioni regionali siciliane che consentono la realizzazione di interventi edilizi previa CILA.

Come si è in precedenza rilevato, l'art. 6-bis t.u. edilizia non reca gli interventi realizzabili previa CILA, ma dispone che sono sottoposti a tale regime giuridico «gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 6, 10 e 22»: ovverosia, gli interventi che non possono essere annoverati tra quelli realizzabili, rispettivamente, senza titolo abilitativo, con permesso di costruire o con SCIA. Ne consegue che, per valutare se il legislatore siciliano abbia coerentemente e logicamente sviluppato la normativa statale, secondo quanto previsto dall'art. 6-bis, comma 4, t.u. edilizia, o se, invece, abbia illegittimamente inquadrato nel regime giuridico della CILA interventi edilizi per i quali il legislatore statale ha previsto un diverso titolo abilitativo, sarà previamente indispensabile escludere, di volta in volta, che l'intervento edilizio cui si riferisce la norma regionale impugnata sia suscumbibile in una delle ipotesi per cui il legislatore statale ha previsto che sia necessario il permesso di costruire o la SCIA.

6.5.1.– Il nuovo art. 3, comma 2, lettera g), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso n. 63 del 2021, sottopone al regime giuridico della CILA «la realizzazione di strade interpoderali». L'art. 1, comma 2, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, ha sostituito la censurata lettera g) con la seguente: «g) la manutenzione ordinaria di strade interpoderali».

La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale è fondata.

La realizzazione di strade determina una trasformazione urbanistica del territorio non riconducibile a interventi di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria, di restauro o risanamento conservativo o di ristrutturazione edilizia quali sono quelli di cui all'art. 3, comma 1, lettere a), b), c) e d), t.u. edilizia, sicché ai sensi della successiva lettera e) quello in esame deve considerarsi intervento di nuova costruzione, in quanto tale subordinato a permesso di costruire ex art. 6 t.u. edilizia. Si deve escludere, dunque, che la disposizione regionale impugnata sia logico e coerente sviluppo della normativa statale, concretizzandosi invece in un'ipotesi integralmente nuova di attività edilizia sottoposta a CILA.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera g), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti della medesima disposizione.

6.5.2.– Il nuovo art. 3, comma 2, lettera h), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, prescrive che, previa CILA, si può procedere alla «nuova realizzazione di opere murarie di recinzione con altezza massima di m. 2,00; per altezze superiori trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 10». Il rinvio all'art. 10 della medesima legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 fa sì che la nuova realizzazione di opere murarie di altezza superiore ai due metri sia sottoposta al regime giuridico della SCIA.

L'art. 1, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, ha disposto l'abrogazione della disposizione impugnata.

La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale è fondata, con assorbimento delle ulteriori censure.

La nuova realizzazione di opere murarie indubbiamente determina una trasformazione edilizia e urbanistica del territorio che non è riconducibile ad alcuno degli interventi di cui all'art. 3, comma 1, lettere a), b), c) e d), t.u. edilizia, sicché ai sensi della successiva lettera e) deve considerarsi intervento

di nuova costruzione, in quanto tale subordinato a permesso di costruire ex art. 6 t.u. edilizia. Si deve escludere, dunque, che la disposizione regionale impugnata sia coerente sviluppo della normativa statale, concretizzandosi invece in un'ipotesi integralmente nuova di attività edilizia sottoposta a CILA.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera h), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

6.5.3.– Il nuovo art. 3, comma 2, lettera i), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, dispone che possono essere liberamente realizzate, purché precedute da CILA, «le opere di ricostruzione e ripristino di muri a secco e di nuova costruzione con altezza compresa tra m. 1,50 e m. 1,70».

L'art. 1, comma 2, lettera c), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, impugnato con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, ha disposto l'abrogazione delle parole «e di nuova costruzione». Le questioni di legittimità costituzionale promosse avverso tale ultima disposizione sono inammissibili, in quanto argomentate esclusivamente per relationem al ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, senza una pur minima motivazione ulteriore.

Ai fini di scrutinare le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, deve previamente osservarsi, come già fatto in relazione all'analogo nuovo art. 3, comma 1, lettera p), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, che la disposizione regionale impugnata contiene tre distinte norme, qualificando come attività edilizia sottoposta al regime giuridico della CILA: i) la ricostruzione di muri a secco; ii) il ripristino di muri a secco; iii) la nuova costruzione di muri a secco, in tutti i casi con altezza compresa tra 1,50 metri e 1,70 metri.

È indubbio che la nuova costruzione di muri a secco rientri nell'ipotesi di cui all'art. 3, comma 1, lettera e.1), t.u. edilizia (id est: costruzione di manufatti edilizi fuori terra) e richieda, pertanto, il permesso di costruire.

Le opere di ricostruzione cui si riferisce la disposizione impugnata debbono considerarsi, invece, interventi di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, in quanto sono «volti al ripristino di edifici, o parte di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza». Interventi del genere rientrano, secondo la normativa statale, nel regime della SCIA, ex art. 22, comma 1, lettera c), t.u. edilizia.

Si deve pertanto escludere, per entrambe le ipotesi ora esaminate, che le norme regionali censurate siano coerente e logico sviluppo della normativa statale, concretizzandosi invece in ipotesi integralmente nuove di attività edilizia sottoposta a CILA: di qui la fondatezza delle questioni promosse in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale.

Alla luce di quanto detto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera i), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «ricostruzione e» nonché «e di nuova costruzione». Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti delle ipotesi di ricostruzione e di nuova costruzione di cui alla disposizione impugnata.

Diversa, invece, la conclusione cui deve giungersi con riferimento agli interventi di ripristino di muri a secco. Questi, infatti, sono sussumibili in quelli di restauro o risanamento conservativo di cui all'art. 3, comma 1, lettera c), t.u. edilizia, in quanto si tratta di interventi edilizi «rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità [...]» e che comprendono «il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio», che la disciplina statale sottopone al regime giuridico della CILA. La norma regionale siciliana, nell'autorizzare interventi di consolidamento di preesistenti muri a secco, senza innovazioni di sorta, deve considerarsi, pertanto, esemplificativa di quanto stabilito dal legislatore statale, con la conseguenza che non è fondata la questione promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale. La circostanza che essa sia coerente e logico sviluppo della normativa statale, in materia peraltro cui lo statuto speciale affida al legislatore siciliano potestà legislativa esclusiva, rende del pari non fondate le ulteriori questioni di

legittimità costituzionale promosse in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettere m) ed l), Cost.

6.5.4.– Il nuovo art. 3, comma 2, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, considera attività edilizia libera, purché preceduta da CILA, «la realizzazione di opere interrato di smaltimento reflui provenienti da singoli immobili destinati a strutture ed attività diverse dalla residenza appartenenti alle categorie funzionali previste alle lettere a-bis), b), c) e d) del comma 1 dell'articolo 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 come recepito dall'articolo 1». Il rinvio operato dalla disposizione regionale è a immobili che abbiano funzione turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale e rurale. L'art. 1, comma 2, lettera d), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, ha disposto l'abrogazione della disposizione impugnata.

La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale è fondata, con assorbimento delle ulteriori censure.

La realizzazione di opere interrato, quali quelle di cui alla norma regionale impugnata, è indubbiamente riconducibile all'ipotesi della costruzione di manufatti edilizi interrati di cui all'art. 3, comma 1, lettera e.1), t.u. edilizia, per la quale il legislatore statale richiede il permesso di costruire. Si deve escludere, dunque, che la disposizione regionale impugnata sia logicamente assimilabile alla normativa statale, concretizzandosi invece in un'ipotesi integralmente nuova di attività edilizia sottoposta a CILA.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

7.– Con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 anche nella parte in cui modifica l'art. 3, comma 2, lettera p), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. La disposizione novellata prevede che, previa CILA, possono essere liberamente posti in essere «i sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili a servizio degli edifici, da realizzare all'interno della zona A di cui al decreto ministeriale n. 1444/1968, e nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico, che non comportino pregiudizio alla tutela del contesto storico, ambientale e naturale, in relazione alle linee guida impartite dall'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana».

Si deve ritenere, alla luce degli specifici argomenti spesi sul punto dal ricorrente, che la norma regionale sia censurata non perché sottoponga detti interventi edilizi al regime della CILA, ma perché dispone che essi siano realizzabili secondo quanto previsto dalle linee guida dell'Assessore regionale. Si tratterebbe di «una vistosa deroga» agli artt. 21 e 146 cod. beni culturali, che prevedono invece specifiche autorizzazioni per gli interventi che ricadono nei contesti tutelati; non sarebbe contemplato alcun intervento degli uffici preposti alla tutela, poiché il rispetto delle linee guida sarebbe autocertificato con la CILA; la valutazione di compatibilità sarebbe effettuata prendendo a parametro dette linee guida e non, invece, la «disciplina d'uso contenuta nei provvedimenti di vincolo e nel piano paesaggistico, come invece imposto dagli articoli 135, 140, 141-bis e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio», costituenti norme fondamentali di riforma economico-sociale, limitative della potestà legislativa esclusiva ex art. 14 dello statuto speciale. D'altro canto, i livelli di tutela ambientale posti dal legislatore statale potrebbero essere ampliati e non derogati in senso peggiorativo dal legislatore regionale, secondo quanto più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, sicché l'abbassamento del livello di tutela del paesaggio violerebbe anche l'art. 9 Cost.

Con l'art. 1, comma 2, lettera e), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, il legislatore siciliano ha disposto la sostituzione della censurata lettera p) con la seguente: «p) i sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili a servizio degli edifici, che non alterino la volumetria complessiva degli stessi, da realizzare all'interno della zona A di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, e nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico nei casi e nei limiti previsti dai piani paesaggistici provinciali, fatte salve le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del

paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni ed ai sensi del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 e successive modificazioni».

Con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche tale nuova formulazione, limitandosi tuttavia ad osservare che «la conferma della realizzabilità mediante CILA dei sistemi indicati [...] non consente di ritenere superate le relative censure contenute nel ricorso n. 63/2021»: come già rilevato, le questioni di legittimità costituzionale, in quanto argomentate esclusivamente per relationem, devono essere dichiarate inammissibili.

7.1.– La circostanza che la disposizione regionale impugnata con il primo ricorso presupponga l'adozione delle «linee guida impartite dall'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana» non consente, tuttavia, di dichiarare cessata la materia del contendere, in quanto – in mancanza di allegazioni di sorta da parte della Regione Siciliana, del resto non costituitasi nel giudizio introdotto con il ricorso n. 63 del 2021 – non si può escludere che esse siano state adottate.

7.2.– Le questioni di legittimità costituzionale sono, ad ogni modo, non fondate nei termini che seguono.

Il novellato art. 3, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, richiamato dal successivo comma 2, espressamente stabilisce che gli interventi edilizi ivi previsti debbono essere realizzati nel rispetto «delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio». In presenza della chiara e inequivoca esplicitazione del necessario rispetto della normativa posta a tutela del paesaggio, espressiva di norme fondamentali di riforma economico-sociale (in tal senso, da ultimo, sentenze n. 248, n. 24 e n. 21 del 2022), può escludersi che la norma censurata consenta all'assessorato regionale di impartire linee guida in deroga a detta normativa paesaggistica statale (di recente, sentenza n. 251 del 2022), con il conseguente abbassamento del livello di tutela del paesaggio che ne deriverebbe.

8.– Del novellato art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, per mezzo dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, impugna anche il nuovo comma 7, ai sensi del quale «Le disposizioni di cui al presente articolo prevalgono su quelle contenute negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi vigenti, i quali, ove in contrasto, si conformano al contenuto delle disposizioni del presente articolo». L'art. 1, comma 2, lettera f), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, ne ha disposto l'abrogazione.

Secondo il ricorrente, la previsione impugnata sarebbe in contrasto, innanzitutto, con norme fondamentali di riforma economico-sociale dettate dal t.u. edilizia, espressive di limiti ex art. 14 dello statuto siciliano, e nello specifico: con gli artt. 6, comma 1, e 6-bis, comma 1, che subordinano l'attività edilizia, sia essa libera o soggetta a CILA, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, che dunque sono prevalenti; e con l'art. 27, che regola la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, volta ad accertare l'eventuale violazione degli strumenti urbanistici e che sarebbe posta nel nulla dalla normativa censurata.

La norma regionale sarebbe altresì lesiva dell'autonomia riconosciuta ai comuni dagli artt. 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), e sesto comma, e 118 Cost., oltre che in contrasto con i limiti di cui all'art. 14 dello statuto siciliano: ciò perché verrebbe soppiantata la funzione pianificatoria comunale in materia urbanistica.

Ancora, la norma impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 14 dello statuto siciliano perché in violazione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, in base ai quali «il piano paesaggistico assume carattere necessariamente sovraordinato agli altri strumenti di pianificazione territoriale»: la prevalenza della normativa regionale sugli strumenti urbanistici, che devono essere adeguati al piano paesaggistico, potrebbe tradursi in una deroga a quest'ultimo.

8.1.– La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con gli artt. 6, comma 1, e 6-bis, comma 1, t.u. edilizia, è fondata.

Le norme statali evocate dal ricorrente – che, come si è già rilevato, disciplinano gli interventi edilizi senza titolo abilitativo e previa CILA e che sono espressive di norme fondamentali di riforma economico-sociale – prevedono esplicitamente che detti interventi sono realizzabili sempre che non

sia diversamente disposto dalle «prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali», con ciò consentendo alla pianificazione urbanistica di tenere in considerazione, di volta in volta, il contesto territoriale e, conseguentemente, di stabilire un diverso regime giuridico. La disposizione regionale impugnata, invece, segue una impostazione affatto opposta, prevedendo che le statuizioni legislative prevalgano sugli strumenti urbanistici – impedendo dunque a questi ultimi di svolgere la funzione loro propria, che è quella di compiere una valutazione che tenga nella debita considerazione lo specifico contesto territoriale, eventualmente optando per una disciplina edilizia anche più restrittiva rispetto alle scelte del legislatore – e capovolgendo il criterio di prevalenza della pianificazione urbanistica sugli interventi individuali, stabilito dalla normativa statale evocata quale parametro interposto. In tal modo, inoltre, la pianificazione urbanistica, la quale deve articolarsi secondo esigenze che non possono essere aprioristicamente identiche su tutto il territorio, è compiuta ex lege anziché dai comuni, cui anche l'art. 2, comma 4, t.u. edilizia espressamente affida il compito di disciplinare l'attività edilizia.

La rilevata antinomia normativa non può essere risolta in via ermeneutica facendo leva sul comma 1 del medesimo art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, richiamato anche dal successivo comma 2, che espressamente dispone che gli interventi edilizi ivi previsti siano realizzabili «fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali». Il chiaro tenore letterale della disposizione impugnata, che, come correttamente rileva il Presidente del Consiglio dei ministri, è in aperta contraddizione con la clausola di salvezza di cui al richiamato comma 1, impedisce una diversa attribuzione di significato normativo, compatibile con le norme evocate a parametro.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 7, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti della medesima disposizione.

9.– Con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna altresì l'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, che ha disposto la sostituzione dell'intero art. 5 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, stabilendo quali interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio sono subordinati a permesso di costruire.

Il ricorrente impugna, peraltro, non l'intero articolo novellato, ma la nuova lettera d), numeri 1), 4), 5) e 6). Con tali norme il legislatore regionale avrebbe autorizzato il recupero «generalizzato, senza alcun limite temporale e in deroga alla pianificazione urbanistica in qualunque tempo emanata, di qualsivoglia sottotetto, locale interrato etc., anche se realizzato, a rigore, addirittura dopo l'entrata in vigore della norma de qua»: il tutto consentito sia nei centri storici e su immobili vincolati, sia con riferimento a immobili regolarizzati attraverso sanatorie edilizie e SCIA in sanatoria, contrariamente a quanto previsto dal piano casa, per come esplicitato dall'intesa Stato-Regioni del 2009. Ne deriverebbe l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, dell'art. 117, primo comma, Cost. (per contrasto con la Convenzione europea per il paesaggio), oltre che dell'art. 9 Cost. per l'abbassamento del livello di tutela del paesaggio, e degli artt. 3 e 97 Cost., perché sono consentiti irragionevolmente interventi anche su «edifici di recentissima realizzazione o addirittura di futura edificazione, senza che possano venire in gioco, quindi, interessi pubblici rilevanti quali il contenimento dell'uso di suolo, l'efficientamento energetico, o la rigenerazione urbana, che stanno alla base della normativa di recupero dei sottotetti o dei piani interrati».

9.1.– Le disposizioni impugnite sono state in parte oggetto di modifica per opera dell'art. 2, comma 1, lettere a), b) e c), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, con il quale si è introdotto un limite temporale ai numeri 1) e 4) della lettera d) (precisandosi che gli interventi edilizi in discorso possono compiersi su immobili esistenti «alla data di entrata in vigore della presente legge») e si è abrogata una parte del numero 5).

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche tali disposizioni di modifica, che «non consentono di ritenere superate» le censure di cui al ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021. Si rileva, infatti, che rimarrebbe consentito il recupero abitativo di edifici esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 e di immobili oggetto di sanatorie edilizie.

Il legislatore regionale, inoltre, avrebbe inteso autorizzare, a far data dalla entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, «la presentazione delle domande per l'ottenimento del permesso di costruire in sanatoria, anche in relazione ad interventi, in origine abusivamente realizzati, che potrebbero beneficiare di una modifica della disciplina urbanistica ed edilizia in senso più favorevole medio tempore intervenuta»: il che sarebbe in contrasto con la cosiddetta doppia conformità di cui all'art. 36 t.u. edilizia.

La parziale abrogazione del numero 5), infine, non escluderebbe che le opere di recupero volumetrico possano realizzarsi anche in aree sottoposte a vincolo paesaggistico.

9.1.1.– Nell'atto di costituzione nel giudizio introdotto con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, la Regione Siciliana osserva, innanzitutto, che gli immobili devono esistere alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 ed «essere stati regolarmente autorizzati, anche attraverso sanatorie edilizie rilasciate ai sensi dell'articolo 36 del t.u. edilizia, e non in violazione allo stesso»: poiché l'art. 36 t.u. edilizia consentirebbe sanatorie solo in caso di doppia conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente tanto al momento della sua realizzazione quanto a quello della presentazione della relativa domanda, il ricorso «appare di difficile comprensione logico-giuridica». L'intervento legislativo regionale, inoltre, avrebbe temporalmente circoscritto la possibilità di recupero a fini abitativi, sicché non sarebbero «comprensibili gli aspetti sui quali risulterebbero ancorati i profili di illegittimità sollevati».

9.2.– La Regione ha eccepito, inoltre, che le questioni di legittimità costituzionale di cui al ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 sono motivate solo per relationem ai vizi dedotti dal Presidente del Consiglio dei ministri nel ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

L'eccezione non è fondata, in quanto, se pure non manca il rinvio ai motivi di cui al ricorso n. 63 del 2021, il ricorrente censura le disposizioni della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 anche con argomenti autonomi e sufficientemente chiari.

9.3.– I dubbi di legittimità costituzionale prospettati avverso le disposizioni regionali contenute tanto nella legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 quanto nella legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 possono essere congiuntamente esaminati nel merito.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostanzialmente lamenta che il legislatore siciliano avrebbe adottato una normativa che consente il recupero volumetrico a fini abitativi: i) anche quando si tratti di immobili abusivi oggetto di sanatoria, il che sarebbe in contrasto con il piano casa di cui all'intesa del 2009; ii) senza alcun limite temporale, dettando in tal modo una disciplina «a regime», che sarebbe contrastante con i principi in tema di pianificazione urbanistica e che riguarderebbe anche immobili venuti a esistenza successivamente alla legge reg. Siciliana n. 16 del 2016; iii) in deroga alla normativa vigente di cui all'art. 41-quinquies della legge urbanistica e al d.m. n. 1444 del 1968, nonché al codice dei beni culturali.

9.3.1.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti delle disposizioni impugnate, in quanto esse consentirebbero il recupero a fini abitativi anche di locali di immobili abusivi oggetto di sanatoria, non sono fondate.

Gli edifici che hanno ottenuto il titolo in sanatoria non possono, infatti, considerarsi abusivi. Questa Corte ha già affermato che, secondo la normativa statale sul piano casa, il divieto di beneficiare delle premialità volumetriche con riguardo agli immobili abusivi non opera «quando sia stato rilasciato il titolo edilizio in sanatoria» (sentenza n. 24 del 2022). Con esso, infatti, si regolarizzano le opere edificate in difetto di (o in difformità dal) titolo edilizio, quando queste ultime sono conformi «alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione [dell'immobile] sia al momento della presentazione della domanda» (sentenza n. 107 del 2017). Non è corretto, pertanto, l'assunto del ricorrente secondo cui la normativa statale sul piano casa non è applicabile agli immobili sanati.

E tutto ciò, peraltro, a prescindere da ogni considerazione sulla possibilità di far ricadere le disposizioni regionali censurate (che consentono di rendere abitativi locali già esistenti senza alterazione della volumetria al fine di contenere il consumo di nuovo territorio) nel perimetro

applicativo della disciplina del piano casa (che è, invece, volta ad ammettere, in deroga alla normativa vigente, la costruzione di nuova volumetria).

9.3.2.– Parimenti non fondate sono le questioni di legittimità costituzionale, aventi a oggetto le medesime disposizioni, con le quali si lamenta che il recupero volumetrico a fini abitativi sia una disciplina “a regime”, ovvero riguardante immobili venuti a esistenza in ogni tempo, anche successivamente alla legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

Contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, ciò è escluso dalle norme di cui all’art. 2, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, che introduce la formula «esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge» tanto al numero 1), quanto al numero 4) della lettera d) dell’art. 5, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come introdotto dall’art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021. Con la legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, pertanto, il legislatore ha espressamente previsto che il permesso di costruire volto al recupero volumetrico a fini abitativi può essere ottenuto sempre che riguardi non qualsivoglia immobile, ma un immobile già esistente alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

Identica norma può ricavarsi, per via ermeneutica, dall’art. 5, comma 1, lettera d), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, nel testo introdotto dall’art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 e precedente alle modifiche di cui ora si è detto per opera della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022. La circostanza che il recupero volumetrico a fini abitativi possa essere effettuato solo su immobili già esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, infatti, si deve ricavare da plurimi indici testuali: i) scopo delle opere edilizie di recupero volumetrico è, come espressamente si dice alla lettera d) in esame, il «contenimento del consumo di nuovo territorio», il che impedisce di ritenere applicabili le previsioni regionali censurate a immobili non ancora esistenti, i quali evidentemente determinano ex se il consumo di nuovo territorio; ii) il fatto stesso che le previsioni regionali siano volte a consentire il «recupero volumetrico ai fini abitativi» presuppone la previa esistenza del bene immobile del quale si vuole consentire il mutamento di destinazione; iii) il numero 1) della lettera d), che provvede a definire i locali sui quali possono realizzarsi le opere di recupero volumetrico ai fini abitativi, esplicitamente si riferisce a locali «esistenti e regolarmente realizzati», il che pure deve indurre a ritenere che gli immobili che possono essere interessati dagli interventi edilizi in questione debbono essere già materialmente presenti sul territorio; iv) infine, le disposizioni regionali impugnate con il ricorso n. 63 del 2021 sono tutte inserite nella legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, della quale novellano, come si è detto, l’intero art. 5, sicché è alla data di entrata in vigore di detta legge regionale che deve farsi riferimento per individuare il tempo in cui debbono essere esistenti e realizzati gli immobili i cui locali si vuole fare oggetto di recupero volumetrico a fini abitativi.

9.3.3.– La questione di legittimità costituzionale avente a oggetto l’art. 5, comma 1, lettera d), numero 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come introdotto dall’art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, promossa in riferimento all’art. 14 dello statuto speciale in ragione della possibilità di effettuare gli interventi edilizi ivi previsti anche in deroga alla normativa vigente è, invece, fondata.

La giurisprudenza di questa Corte ha già riconosciuto che interventi di recupero come quelli in esame «perseguono interessi ambientali certamente apprezzabili, quali la riduzione del consumo di suolo e l’efficientamento energetico» (sentenza n. 54 del 2021; da ultimo, anche sentenza n. 17 del 2023), ma ha altresì affermato che le leggi regionali che li consentano debbono prevedere (o devono essere interpretate nel senso che devono prevedere) il rispetto tanto della normativa sugli standard urbanistici quanto del codice dei beni culturali (sentenze n. 17 del 2023, n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021, n. 208 del 2019, n. 282 del 2016).

La disposizione regionale impugnata, che espressamente contempla la possibilità di realizzare gli interventi edilizi di recupero volumetrico a fini abitativi «in deroga alle norme vigenti», impedisce di ritenere, anche solo in via ermeneutica, che è fatto salvo il rispetto della normativa sugli standard urbanistici e di quella posta dal codice dei beni culturali, entrambe espressive di norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Costituzionalmente illegittima per le medesime ragioni è anche la previsione, parimenti impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, di cui all'art. 5, comma 1, lettera d), numero 6), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come introdotto dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021: essa, infatti, fa espressamente salva la deroga di cui al precedente numero 4).

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021: i) nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lettera d), numero 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «in deroga alle norme vigenti e comunque»; ii) nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lettera d), numero 6), della legge reg. n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «, fatte salve le deroghe di cui ai punti precedenti».

9.3.4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna per analoghe ragioni anche il nuovo art. 5, comma 1, lettera d), numero 5), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'impugnato art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale consentirebbe la realizzazione di opere di recupero volumetrico a fini abitativi, nei centri storici e negli immobili vincolati, in deroga al codice dei beni culturali. I dubbi di legittimità costituzionale non sarebbero venuti meno per opera delle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, che ha parzialmente abrogato la disposizione introdotta con la legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 e che è a sua volta ritualmente impugnato (reg. ric. n. 33 del 2022).

Le questioni promosse con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021 non sono fondate. La disposizione regionale impugnata – secondo cui il recupero volumetrico «può avvenire anche mediante la previsione di apertura di finestre, lucernari e terrazzi esclusivamente per assicurare l'osservanza dei requisiti di aero-illuminazione» e in base alla quale tali interventi possono essere effettuati anche in centri storici o su immobili vincolati – non prevede espressamente alcuna deroga alle norme di riforma economico-sociale dettate dal codice dei beni culturali, sicché deve ritenersi che tutti gli interventi edilizi ivi previsti possano essere realizzati solo nel rispetto della normativa statale a tutela del paesaggio.

Anche le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 non sono fondate. Il ricorrente lamenta che la parziale abrogazione del numero 5) non vale ad escludere la realizzabilità di opere di recupero volumetrico anche in aree sottoposte a vincolo paesaggistico. Quel che rileva ai fini dell'odierno scrutinio, tuttavia, è che tali opere siano realizzate nel rispetto di quanto previsto dal codice dei beni culturali: sotto questo profilo, deve rilevarsi che se l'impugnato art. 2, comma 1, lettera c), si limita ad abrogare parte del richiamato numero 5), il medesimo art. 2, comma 1, lettera d), aggiunge al numero 6) una clausola volta a garantire che le opere in questione siano realizzate nel rispetto di diverse normative, tra cui quelle del codice dei beni culturali e del piano paesaggistico.

10.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, impugna anche l'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale ha integralmente sostituito l'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, censurandone il solo comma 10, il quale dispone: «Previo segnalazione certificata di inizio attività, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004 e successive modificazioni sono consentiti nel medesimo lotto gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati, nel rispetto della volumetria esistente, per motivi di sicurezza o di rispetto di distanze previste negli strumenti urbanistici vigenti alla data dell'intervento previo parere e autorizzazione paesaggistica della Soprintendenza competente per territorio».

Secondo il ricorrente, la norma regionale sarebbe in contrasto con la clausola di salvaguardia a favore dei beni tutelati secondo il codice dei beni culturali (art. 3, comma 1, lettera d, t.u. edilizia). Detta clausola, infatti, prevede che, per poter qualificare come ristrutturazione edilizia le demolizioni e ricostruzioni o gli interventi di ripristino effettuati su beni vincolati o situati in aree vincolate, deve essere assicurato «il mantenimento contemporaneamente di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente»: in caso contrario, si è dinanzi a una nuova costruzione ed è pertanto necessario il permesso di costruire. La norma regionale, invece, per taluni di siffatti interventi su immobili tutelati prevede la SCIA e non il permesso di

costruire, con ciò violando l'art. 14 dello statuto speciale, gli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettere l), m) ed s), Cost.

La disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 3, comma 1, lettera c), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnata.

10.1.– La questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con l'art. 3 t.u. edilizia, è fondata.

La norma regionale, come correttamente rileva il ricorrente, prevede che gli interventi di demolizione e ricostruzione e quelli di ripristino di edifici crollati, sottoposti a vincolo ex codice dei beni culturali, possano essere realizzati nel solo rispetto della volumetria esistente e previa SCIA.

La normativa statale, invece, esplicitamente dispone che, per gli immobili tutelati dal codice dei beni culturali, si è dinanzi a ristrutturazione edilizia solo ove demolizione, ricostruzione e ripristino mantengano «sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria» (art. 3, comma 1, lettera d, t.u. edilizia, ultimo periodo): solo in tal caso, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera c), è sufficiente la SCIA, mentre, ove si intenda modificare uno o più di questi aspetti, l'intervento edilizio è soggetto a permesso di costruire.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 10, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti della medesima disposizione.

11.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, impugna altresì l'art. 20, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale sostituisce l'art. 25, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

Detto art. 25 disciplina la compatibilità paesaggistica delle costruzioni realizzate in zone sottoposte a vincolo e la regolarizzazione di autorizzazioni edilizie in assenza di autorizzazione paesaggistica. Con la novella censurata, il legislatore siciliano consentirebbe, secondo il ricorrente, una sanatoria paesaggistica ex post «per il solo fatto che sia stata presentata istanza di concessione edilizia prima dell'apposizione del vincolo, circostanza che diventa unica condizione legittimante».

La norma regionale sarebbe così in contrasto con il divieto di sanatoria paesaggistica ex post stabilito, in particolare, dagli artt. 146 e 167 cod. beni culturali, i quali indicano i «ristrettissimi casi, di natura eccezionale» in cui detta sanatoria resta possibile: di qui la violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, quelle violate essendo norme fondamentali di riforma economico-sociale, degli artt. 117, secondo comma, lettere l) ed m), Cost., nonché dell'art. 9 Cost., in quanto si determinerebbe un abbassamento del livello di tutela del paesaggio, e degli artt. 3 e 97 Cost., poiché si riaprirebbero irragionevolmente e in modo sproporzionato i termini della sanatoria.

La disposizione impugnata è stata abrogata ad opera dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnata.

Successivamente, il legislatore siciliano, con l'art. 12, comma 11, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), ha introdotto nell'art. 25 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 un nuovo comma 2-bis, il cui testo è sostanzialmente identico al comma 3 del medesimo art. 25, nella versione antecedente alla sostituzione operata con la disposizione impugnata. Il richiamato art. 12, comma 11, è stato impugnato separatamente dinanzi a questa Corte (reg. ric. n. 48 del 2022).

11.1.– Ai fini dello scrutinio nel merito, è previamente necessaria una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Il codice dei beni culturali vieta espressamente la cosiddetta sanatoria paesaggistica postuma. All'art. 146, infatti, stabilisce che «Fuori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi». I casi di cui all'art. 167 consentono al trasgressore di ottenere la compatibilità paesaggistica e, dunque, di non rimettere in pristino i luoghi.

La ratio della normativa statale, più severa rispetto alla disciplina previgente, è quella di precludere qualsiasi forma di legittimazione del “fatto compiuto”, in quanto l'esame di compatibilità

paesaggistica deve sempre precedere la realizzazione dell'intervento. Si esclude in radice, dunque, che l'esame di compatibilità paesaggistica possa essere postergato all'intervento realizzato.

In ragione di questo nuovo sistema, come detto più rigoroso rispetto al passato, il legislatore statale aveva previsto un regime transitorio: regime in base al quale l'autorità paesaggistica competente può rilasciare la sanatoria paesaggistica, in deroga all'art. 146 e dunque anche successivamente all'entrata in vigore del codice dei beni culturali, purché la domanda di sanatoria fosse stata già presentata al 30 aprile 2004 (art. 182, comma 3-bis, cod. beni culturali).

Tale disposizione transitoria è espressamente richiamata dall'art. 25, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, il quale stabilisce che essa «si applica nella Regione anche alle domande di sanatoria presentate ai sensi dell'articolo 24 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 e dell'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 1986, n. 26 per le costruzioni realizzate in zone sottoposte a vincolo paesaggistico e definite con il rilascio di concessione in sanatoria non precedute dall'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica».

Il novellato, e impugnato, successivo comma 3, recita: «La procedura di cui ai commi 1 e 2 si applica anche per la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica per i beni individuati dalle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 134 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, sempre che le relative istanze di concessione siano state presentate al comune di competenza prima dell'apposizione del vincolo». La disposizione impugnata, pertanto, per mezzo del richiamo al comma 1, rende applicabile l'art. 182, comma 3-bis, cod. beni culturali a una ulteriore ipotesi, che è la sola sottoposta all'esame di questa Corte.

11.2.– Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con gli artt. 146 e 167 cod. beni culturali, è fondata.

La normativa regionale impugnata, come detto, finisce per rendere applicabile il regime transitorio di cui all'art. 182, comma 3-bis, cod. beni culturali anche a casi ulteriori e diversi. Ai sensi della normativa statale, infatti, è possibile ottenere l'autorizzazione paesaggistica postuma purché la relativa domanda sia stata presentata prima del 30 aprile 2004; la normativa regionale, invece, prevede la possibilità di ottenere tale autorizzazione, non rilasciata al tempo dell'accordata concessione edilizia, anche per il caso che l'istanza a tal fine sia presentata dopo il 30 aprile 2004: secondo la norma impugnata, infatti, ciò che rileva non è il momento in cui è stata presentata l'istanza di autorizzazione paesaggistica postuma – unica condizione legittimante prevista dal legislatore statale – ma quello, diverso, in cui al Comune è stata fatta istanza di concessione edilizia, la quale deve essere stata presentata prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico.

La norma impugnata – prevedendo l'applicabilità del regime di cui all'art. 182, comma 3-bis, cod. beni culturali a fattispecie diverse rispetto a quelle ivi contemplate – consente dunque di ottenere la sanatoria paesaggistica ex post in ipotesi diverse da quelle, ristrettissime e tassative (sentenza n. 201 del 2021), di cui agli artt. 146 e 167 cod. beni culturali.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti della medesima disposizione.

12.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso n. 63 del 2021, impugna anche l'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale all'art. 28, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 sostituisce la parola «abitativo» con la parola «abilitativo» e poi aggiunge le seguenti parole: «Le perizie giurate possono essere precedute da comunicazioni asseverate (CILA tardive) e segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA in sanatoria) per la regolarizzazione di opere minori realizzate all'interno degli immobili oggetto di condono edilizio non definiti, utili per la definizione del condono». In tal modo, sarebbe stata introdotta «una sorta di silenzio assenso in materia di condono, sia pure mediato dal deposito di una perizia tecnica di parte»: trascorsi 90 giorni dal deposito di tale perizia attestante il possesso dei requisiti stabiliti per usufruire del condono, infatti, questa acquista efficacia di titolo abilitativo.

La disposizione regionale violerebbe le norme fondamentali di riforma economico-sociale espresse, in materia di condono, dagli artt. 31 «e seguenti» della legge n. 47 del 1985, dall'art. 39 della legge n. 724 del 1994 e dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito. Essa, infatti, prevede, «anziché un biennio, un termine molto più breve per la formazione del titolo e includ[e] nell'ambito applicativo della fattispecie anche gli immobili vincolati», in contrasto con i «capisaldi posti dal legislatore statale in tema di condono». Il ricorrente osserva, tra l'altro, che il titolo in sanatoria si potrebbe formare, in assenza della verifica comunale, anche laddove la perizia risulti errata e persino in presenza di immobili vincolati.

La previsione regionale si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 20 della legge n. 241 del 1990, il quale oggi prevede il rilascio, su richiesta dell'interessato, di un'attestazione sul decorso dei termini del procedimento e sull'accoglimento tacito della domanda: dal che la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Secondo il ricorrente, la disposizione regionale prefigurerebbe una sorta di «condono minore», nelle more del condono principale». Interventi abusivi che siano effettuati su un immobile già abusivo, infatti, «costituiscono a loro volta illeciti edilizi, che accedono all'illegittimità dell'opera principale, e non possono certamente essere sanati mediante la procedura» impugnata. Di qui, il contrasto con «i principi in tema di condono ripetutamente ribaditi dalla Corte costituzionale, nonché affermati dal Giudice penale» e, dunque, con l'art. 14 dello statuto speciale. Sotto questo profilo, la norma sarebbe anche manifestamente irragionevole.

La novellata disposizione impugnata, poi, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto avrebbe una «evidente ricaduta anche sul piano dell'ordinamento penale», di esclusiva competenza legislativa statale.

L'art. 7 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, ha sostituito l'intero art. 28, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, il quale ora dispone: «Trascorso il termine di 90 giorni dalla data di deposito della perizia che asseveri la contestuale presenza di tutte le condizioni, i requisiti e i presupposti richiesti dalla legge, senza che sia stato emesso provvedimento con il quale viene assentito o negato il condono, si applica quanto previsto dall'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni. La presente disposizione non si applica agli abusi su immobili vincolati».

12.1.– Le questioni di legittimità costituzionale sono inammissibili per tardività.

La disposizione regionale impugnata, come detto, aggiunge un nuovo periodo all'art. 28, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, nel testo vigente antecedentemente alla sostituzione per opera della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022. Le censure del ricorrente, tuttavia, non si rivolgono a questa sola parte della normativa regionale, ma si appuntano, invece, pressoché integralmente sul precedente periodo dell'art. 28, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, ai sensi del quale: «Trascorso il termine di 90 giorni dalla data di deposito della perizia, senza che sia stato emesso provvedimento con il quale viene assentito o negato il condono, la perizia acquista efficacia di titolo abitativo». È a questa disposizione che deve riferirsi l'effetto, contestato dal Presidente del Consiglio dei ministri, di avere previsto «una sorta di silenzio assenso in materia di condono, sia pure mediato dal deposito di una perizia tecnica di parte»: le censure sono dunque rivolte a una norma non introdotta dall'impugnato art. 22 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, ma già vigente nell'ordinamento regionale, con la conseguenza che esse sono tardive, e pertanto inammissibili, per essere state proposte oltre il termine di sessanta giorni di cui all'art. 127 Cost. (da ultimo, sentenza n. 6 del 2023).

Non valgono a superare le ragioni d'inammissibilità le poche righe dedicate dal ricorrente al solo periodo aggiunto: al di là del fatto che gli argomenti spesi sul punto sono consequenziali a quelli concernenti la prima parte del richiamato art. 28, comma 3 – cui le parole aggiunte dalla disposizione impugnata sono del resto strettamente connesse – essi sono del tutto insufficienti a consentire uno scrutinio nel merito.

13.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, impugna anche l'art. 37, comma 1, lettere a) e d), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, le quali

rispettivamente sostituiscono l'art. 2, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, sul piano casa siciliano, e abrogano alcune parole all'art. 11, comma 2, della medesima legge regionale.

Le modifiche avrebbero «l'effetto dirompente di capovolgere il principio statale, posto alla base del cosiddetto piano casa, in base al quale gli abusi edilizi, benché oggetto di sanatoria, non sono mai computabili ai fini di ottenere premialità edilizie su quei volumi», come risulterebbe dall'intesa tra lo Stato e le regioni del 1° aprile 2009: il che, oltre che in contrasto con l'art. 14 dello statuto speciale, sarebbe anche contrario ai principi di proporzionalità e di ragionevolezza.

Le indicate disposizioni regionali, inoltre, determinerebbero «l'evidente incremento dell'edificazione anche in aree vincolate paesaggisticamente», in contrasto con l'art. 167, comma 4, cod. beni culturali, norma fondamentale di riforma economico-sociale.

13.1.– Le disposizioni della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 interessate da dette modifiche sono state ulteriormente modificate dall'art. 8, comma 1, lettere a) e d), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022.

Secondo il ricorrente, con l'art. 8, comma 1, lettera a), «si escludono dall'ambito oggettivo di applicazione del “piano casa” gli immobili condonati» ma non è previsto «un termine in relazione al quale valutare “legittima la realizzazione degli edifici”», sicché la disposizione regionale «risulta presentare i medesimi profili di legittimità costituzionale già evidenziati con riferimento all'articolo 37 della legge regionale n. 23 del 2021, che pertanto si ripropongono, fatta eccezione per le considerazioni in ordine agli immobili condonati, ora specificamente esclusi dalla disposizione in commento».

Per quel che concerne la modifica disposta dall'art. 8, comma 1, lettera d), il Presidente del Consiglio dei ministri prende atto che la norma regionale esclude dal campo di applicazione della norma modificata gli immobili oggetto di condono edilizio, ma richiama «le considerazioni svolte, in relazione al disposto di cui all'art. 2, comma 1, lettera a), della L.R. in esame, che [intende] qui integralmente ribadite» e osserva che le modifiche apportate non consentono di ritenere superati gli ulteriori motivi di censura formulati nel ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

13.1.1.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 sono inammissibili.

Le censure avverso l'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, infatti, sono motivate esclusivamente per relationem al ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

Quelle rivolte all'art. 8, comma 1, lettera d), sono motivate per mezzo di rinvio interno ad altra parte del ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022: secondo la giurisprudenza di questa Corte, la portata delle questioni in tal modo promosse deve essere chiara (sentenze n. 83 del 2016 e n. 68 del 2011). Nel caso di specie, invece, la censura è oscura: la disposizione oggetto di censura nella parte richiamata del ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 reca, infatti, tutt'altro contenuto normativo, sicché gli argomenti ivi utilizzati non possono considerarsi sufficienti a sostenere anche le censure rivolte ad altra disposizione.

13.2.– Ai fini dello scrutinio nel merito delle questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, è necessario dar conto dell'effetto che le disposizioni impuginate hanno sulla legge reg. Siciliana n. 6 del 2010.

L'art. 2, comma 4, di tale legge regionale, nell'indicare quali fossero gli interventi edilizi realizzabili sulla base del piano casa, prima dell'impugnata novella del 2021 recitava: «4. Gli interventi possono riguardare esclusivamente edifici legittimamente realizzati. Sono esclusi gli immobili che hanno usufruito di condono edilizio salvo quelli oggetto di accertamento di conformità di cui all'articolo 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, introdotto dall'articolo 1 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37». Il legislatore siciliano, pertanto, aveva esplicitamente escluso che gli interventi del piano casa potessero ricadere su immobili condonati.

Detta esclusione veniva ribadita nel successivo art. 11, comma 2, lettera f), il quale, nel testo antecedente alla legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, stabiliva che gli interventi previsti dalla legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 non potessero riguardare: «gli immobili oggetto di condono edilizio nonché di ordinanza di demolizione, salvo quelli oggetto di accertamento di conformità di cui

all'articolo 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, introdotto dall'articolo 1 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37».

Con le disposizioni impugnate con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, invece, il legislatore siciliano ha implicitamente ammesso che gli interventi del piano casa possano eseguirsi anche su immobili che abbiano usufruito di condono edilizio.

L'impugnato art. 37, comma 1, lettera a), infatti, ha sostituito l'art. 2, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 con il seguente: «Gli interventi riguardano edifici realizzati con titoli abilitativi che ne hanno previsto la costruzione o che ne hanno legittimato la stessa». L'art. 37, comma 1, lettera d), pure impugnato, ha disposto la soppressione delle parole «di condono edilizio nonché» all'art. 11, comma 2, lettera f), della medesima legge regionale.

13.2.1.– Ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con i principi posti dalla normativa statale sul piano casa, sono fondate.

Questa Corte ha già affermato che l'intesa tra Stato e regioni del 1° aprile 2009, per mezzo della quale si è adottato il piano casa volto a favorire iniziative per il rilancio dell'economia e a introdurre incisive misure di semplificazione dell'attività edilizia, «puntualizza che gli interventi edilizi non possono riferirsi a edifici abusivi ovvero ubicati nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta» (sentenza n. 24 del 2022). Tale specifico profilo dell'intesa ha trovato puntuale attuazione nell'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, ai sensi del quale gli interventi edilizi «non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria».

Si è altresì osservato, in quella medesima pronuncia, che la nozione di titolo abilitativo edilizio in sanatoria deve interpretarsi, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la ratio della normativa in esame, in senso restrittivo e, quindi, differente dal condono: «[m]entre il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017, punto 5 del Considerato in diritto), il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda (sentenza n. 107 del 2017, punto 7.2. del Considerato in diritto). A favore dell'interpretazione restrittiva milita il carattere generale del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative. La disciplina ricordata configura una norma fondamentale di riforma economico-sociale, come confermano l'ampiezza degli obiettivi perseguiti, l'incidenza su aspetti qualificanti della normativa edilizia e urbanistica e la stessa scelta di coinvolgere anche Regioni ed enti locali nel definire i tratti essenziali dell'intervento riformatore» (sentenza n. 24 del 2022).

Il legislatore siciliano, consentendo la realizzazione di interventi edilizi anche su immobili che hanno usufruito del condono edilizio, ha dunque violato una norma fondamentale di riforma economico-sociale idonea a vincolare la potestà legislativa primaria di cui all'art. 14 dello statuto speciale.

Deve essere dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettere a) e d), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti delle medesime disposizioni.

14.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, impugna altresì l'art. 37, comma 1, lettera c), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale abroga in parte l'art. 6, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010.

Tale ultima disposizione, nel testo previgente a quella impugnata, prevedeva che le istanze relative agli interventi edilizi da compiere in base al piano casa «sono presentate entro quarantotto mesi dal termine fissato al comma 4 e sono corredate, a pena di inammissibilità, dal titolo abilitativo edilizio ove previsto relativo all'immobile oggetto di intervento, rilasciato o concretizzatosi

antecedentemente alla data di presentazione dell'istanza». La disposizione impugnata sopprime le parole «sono presentate entro quarantotto mesi dal termine fissato al comma 4 e».

La norma impugnata, secondo il ricorrente, facendo venir meno il limite di 48 mesi per la presentazione delle istanze, non solo renderebbe tempestive le istanze tardive già presentate, ma riaprirebbe «sine die i termini del piano casa siciliano consentendo la presentazione di nuove domande senza alcun limite temporale». In questo modo verrebbe del tutto «snaturata» la finalità originaria del piano casa, che era quella di consentire interventi straordinari su edifici abitativi per un periodo temporalmente limitato, come espressamente stabilito dall'intesa del 2009, che prevedeva un limite temporale di diciotto mesi. Limite che era sì modificabile in senso ampliativo dalle singole regioni, ma secondo proporzionalità e ragionevolezza.

Il legislatore siciliano avrebbe, dunque, stabilizzato «una normativa eccezionale e derogatoria alla pianificazione urbanistica», in contrasto con una norma fondamentale di riforma economico-sociale. La sostanziale riapertura dei termini per presentare le istanze del piano casa avrebbe come effetto «quello di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi consentiti ex lege, al di fuori di qualsivoglia valutazione del singolo contesto territoriale, scardinando così il principio fondamentale in materia di governo del territorio secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti solo nel quadro della pianificazione urbanistica». Di qui, anche la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto le trasformazioni sul territorio non sono previste «sulla base di una valutazione riferita ai singoli contesti, bensì in base a un disegno generale e astratto operato una volta per tutte dalla legge».

14.1.– Il modificato art. 6, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 è stato sostituito per opera dell'art. 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto n. 33 reg. ric. 2022. Il nuovo testo recita: «Fermo restando il termine per la realizzazione degli interventi di cui agli articoli 2 e 3, come previsto dall'articolo 5 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36, fissato al 31 dicembre 2023, le istanze relative agli interventi sono presentate entro il 30 giugno 2023 e sono corredate, a pena di inammissibilità, dal titolo abilitativo edilizio ove previsto relativo all'immobile oggetto di intervento, rilasciato o concretizzatosi antecedentemente alla data di presentazione dell'istanza».

Il ricorrente – una volta rilevato che nell'impianto originario della legge siciliana sul piano casa detto termine era di ventiquattro mesi, portato poi a quarantotto mesi, prima della sua soppressione per opera della legge reg. Siciliana n. 63 del 2021 – osserva che la norma impugnata, pur introducendo un termine, «mantiene comunque la scelta di prolungare la durata del piano casa in modo arbitrario e irragionevole rispetto alla durata originaria», peraltro consentendo interventi anche su «immobili non ancora realizzati, ma soltanto assentiti con il rilascio del titolo edilizio; immobili per i quali non appaiono sussistere esigenze di riqualificazione edilizia o di efficientamento energetico». Esplicitamente ribaditi gli argomenti già spesi nel ricorso n. 63 del 2021, il ricorrente ritiene che la disposizione impugnata, violando il principio della necessaria pianificazione urbanistica espresso dall'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, sia in contrasto con l'art. 14 dello statuto speciale. La norma statutaria sarebbe violata, poi, anche in ragione della violazione del principio di temporaneità del piano casa. Le ragioni di illegittimità costituzionale troverebbero riscontro, peraltro, anche nella sentenza n. 24 del 2022 di questa Corte.

Il ricorrente osserva, ancora, che tra le norme fondamentali di riforma economico-sociale rientrano senz'altro anche gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, secondo i quali il piano paesaggistico è sovraordinato rispetto a ogni altro strumento di pianificazione: se è vero che il legislatore siciliano ha introdotto all'art. 11, comma 1, ultimo periodo, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 la previsione secondo cui sui beni tutelati dal codice dei beni culturali sono consentiti solo interventi nei casi e nei limiti previsti dal piano paesaggistico, non possono tuttavia escludersi «del tutto i possibili pregiudizi che la trasformazione del territorio in deroga alla pianificazione urbanistica è in grado di arrecare alle esigenze di tutela del paesaggio».

Il ricorrente, poi, lamenta altresì la violazione degli artt. 3, 9 e 97 Cost., poiché la normativa regionale impedirebbe una valutazione riferita ai singoli contesti territoriali, irragionevolmente assimilati tra loro, nonché una adeguata considerazione delle esigenze di tutela del paesaggio.

14.2.– Secondo la Regione Siciliana, il ricorrente non avrebbe considerato, nel complesso, la normativa regionale in materia. Dall'esame di quest'ultima, si ricaverebbe, per un verso, che il termine per la realizzazione degli interventi è stato prorogato al 31 dicembre 2023 dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 36 del 2020, e, per un altro, che gli interventi di ampliamento, demolizione o ricostruzione di cui al piano casa sarebbero possibili su immobili realizzati sulla base di un regolare titolo abitativo edilizio ed esistenti al 31 dicembre 2015 (art. 2 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010) o al 31 dicembre 2009 (art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010). Il termine modificato dalla disposizione impugnata sarebbe soltanto quello «per presentare le relative istanze» e non determinerebbe alcuna proroga del piano casa.

14.3.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse, con entrambi i ricorsi, in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale sono fondate. Le norme impugnate, infatti, violano i principi della pianificazione urbanistica e della temporaneità del piano casa, entrambi aventi natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale, che in quanto tali limitano la potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana.

L'art. 6, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 – tanto nella versione successiva alla legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, quanto in quella frutto della riformulazione operata dalla legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 – ha l'effetto di consentire anche oggi, a distanza di molti anni dall'adozione a livello nazionale e a livello regionale del piano casa, la presentazione di istanze per la realizzazione di interventi edilizi eccezionalmente consentiti in base a detto piano: l'unica differenza tra le due norme regionali sta nella fissazione, per opera della norma più recente, di un termine entro il quale presentare dette istanze, fissato al 30 giugno 2023.

Questa Corte ha già osservato che «reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenze n. 19 e n. 17 del 2023 e n. 229 del 2022). Rendere stabile, o comunque protrarre a lungo nel tempo, una disciplina quale quella del piano casa nata come transitoria, infatti, ha come ineluttabile conseguenza quella di consentire «reiterati e rilevanti incrementi volumetrici del patrimonio edilizio esistente, isolatamente considerati e svincolati da una organica disciplina del governo del territorio», di autorizzare «interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento», di trascurare «l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica, e così» di danneggiare «il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale (sentenza n. 219 del 2021, punto 4.2. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 24 del 2022).

Le norme regionali censurate, che, come detto, consentono a più di dieci anni di distanza dall'entrata in vigore del piano casa siciliano la presentazione di istanze volte alla realizzazione di interventi edilizi straordinari, consegnano «ad una dimensione perennemente instabile e precaria» (sentenza n. 229 del 2022) la tutela del territorio e dello sviluppo urbanistico, che deve essere improntata all'esigenza di valutazione unitaria del territorio, richiesta dai principi di pianificazione urbanistica posti dal legislatore statale.

L'eccezionalità e la temporaneità del piano casa – insite già di per sé nella natura derogatoria delle trasformazioni edilizie consentite – sono d'altra parte espressamente affermate dall'intesa tra lo Stato e le Regioni del 1° aprile 2009, della quale la legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, secondo quanto disposto dal suo art. 1, è espressa attuazione. Detta intesa aveva stabilito che la disciplina introdotta con le leggi regionali avrebbe avuto «validità temporalmente definita, comunque non superiore a 18 mesi dalla loro entrata in vigore»: se è vero che erano fatte salve «diverse determinazioni delle singole regioni», deve tuttavia osservarsi che una stabilizzazione del regime derogatorio (come prevista dalla

legge reg. Siciliana n. 23 del 2021), come anche una sua durata più che decennale (come prevista dalla legge reg. Siciliana n. 2 del 2022), è del tutto incompatibile con la validità temporalmente definita e limitata posta a fondamento della disciplina sul piano casa.

Deve essere dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera c), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 e dell'art. 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti delle medesime disposizioni.

15.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021 impugna, evocando plurimi parametri, anche l'art. 37, comma 1, lettera c), numero 2), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale ha disposto l'abrogazione dell'art. 6, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, che stabiliva: «I comuni, con delibera consiliare, entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono motivatamente escludere o limitare l'applicabilità delle norme di cui agli articoli 2 e 3 ad immobili o zone del proprio territorio o imporre limitazioni e modalità applicative, sulla base di specifiche ragioni di carattere urbanistico, paesaggistico e ambientale».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata sarebbe in contrasto, innanzitutto, con l'autonomia dei comuni, come già argomentato nell'impugnare la nuova formulazione dell'art. 3, comma 7, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, argomentazioni cui il ricorrente espressamente rinvia: verrebbe soppiantata la funzione pianificatoria comunale in materia urbanistica. La disposta abrogazione sarebbe altresì irragionevole e sproporzionata, in quanto la norma abrogata «costituiva un punto di caduta necessario tra le opposte esigenze della riqualificazione abitativa e del principio di ordinato sviluppo del territorio di piena pertinenza dell'autorità comunale».

L'art. 8, comma 1, lettera c), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 ha introdotto una disposizione sostanzialmente analoga a quella abrogata. Ciò, tuttavia, non consente la dichiarazione di cessazione della materia del contendere, poiché nel periodo compreso tra l'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 e quella della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 la norma impugnata ha senz'altro avuto applicazione, impedendo ai comuni – secondo la prospettiva del ricorrente – di avvalersi della disposizione abrogata.

15.1.– Le questioni di legittimità costituzionale sono, tuttavia, inammissibili.

L'abrogato art. 6, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 aveva una applicazione temporalmente limitata, potendo i comuni decidere di avvalersi della possibilità ivi prevista di escludere o limitare motivatamente l'operatività del piano casa sul proprio territorio «entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge»: entrata in vigore avvenuta nell'aprile 2010. Al momento dell'avvenuta abrogazione, disposta nell'agosto 2021, era dunque già da più d'un decennio che i comuni non potevano farne applicazione.

Ciò considerato, non possono essere comprese, e men che mai condivise, le ragioni dell'impugnativa, in quanto, anche ove il legislatore siciliano non avesse abrogato la norma in discorso, i comuni non avrebbero (più) potuto farne applicazione. Di qui l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale: il ricorrente, a fronte della limitata applicabilità nel tempo dell'art. 6, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, avrebbe dovuto adeguatamente motivare circa le ragioni per cui l'abrogazione dispostane con la norma impugnata avrebbe determinato la lesione dei numerosi parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2021, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16. Disposizioni varie in materia di edilizia ed urbanistica), nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica

6 giugno 2001, n. 380), limitatamente alle parole «, compresa la realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettere h), l), m), p), s) e af), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettere g), h) ed l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera i), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «ricostruzione e» nonché «e di nuova costruzione»;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 7, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lettera d), numero 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «in deroga alle norme vigenti e comunque»;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lettera d), numero 6), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «, fatte salve le deroghe di cui ai punti precedenti»;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 10, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021;

10) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettere a) e d), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021;

11) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera c), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021;

12) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera h), della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia);

13) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022;

14) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere d), e) e g), e comma 2, lettere c) ed e), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, promosse, in riferimento 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 e agli artt. 3, 9, 97 e 117, primo, secondo comma, lettere m) ed s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022;

15) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale e agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere l) ed m), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021;

16) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettere a) e d), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 promosse, in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale e agli artt. 3, 9, 97 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022;

17) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera c), numero 2), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale e agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021;

18) dichiara non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera aa), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9,

97 e 117, secondo comma, lettere m) ed l), Cost. e all'art. 14 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021;

19) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui, introducendo l'art. 3, comma 1, lettera i), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, sottopone al regime giuridico della comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) il ripristino di muri a secco con altezza compresa tra m. 1,50 e m. 1,70, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere m) ed l), Cost. e all'art. 14 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021;

20) dichiara non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera p), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 9 Cost. e 14 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021;

21) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 5, lettera d), numeri 1), 4), 5) e 6), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost. e all'art. 14 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021;

22) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere a), b) e c), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, primo comma, Cost. e all'art. 14 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022;

23) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 3 Cost. e 14 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 20 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 8 marzo 2023, n. 92

Materia: impiego pubblico

Parametri invocati: artt. 97, comma 2, e 117, comma 2, lettera l) Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Art. 13, commi 6, 21 e 68, della legge della Regione Siciliana 25/05/2022, n. 13 (*Legge di stabilità regionale 2022-2024*)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 13 commi 6 e 68
- infondatezza della questione relativa all'art. 13 comma 21

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

A seguito dell'impugnazione proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, la Corte è chiamata a giudicare la costituzionalità di alcune disposizioni della legge di stabilità regionale 2022-2024 della Regione Sicilia.

Viene in primo luogo in considerazione il comma 6 dell'articolo 13 con cui la Regione consente ad una società a totale partecipazione pubblica regionale - Irfis FinSicilia spa di erogare ai dipendenti regionali in quiescenza l'anticipo di una quota del trattamento di fine servizio.

La norma è dichiarata illegittima per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117 co. 2 lett. l)

Ricorda infatti la Corte che – a differenza di quanto previsto per il trattamento di fine rapporto in ambito privato - il trattamento di fine servizio per i dipendenti pubblici assunti a tempo indeterminato prima del 1° gennaio 2001 è erogato secondo modalità frazionate e sulla base di tempistiche posticipate rispetto al momento del collocamento a riposo o alla data di maturazione del diritto all'ottenimento del trattamento economico.

Il legislatore statale - anche al fine di attenuare le differenze che ancora sussistono tra la disciplina del trattamento di fine rapporto e quella del trattamento di fine servizio in ordine alle tempistiche e alle modalità di erogazione delle prestazioni dovute – è quindi intervenuto con l'art. 23 del d.l. n. 4 del 2019 (*Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, convertito con legge n. 26/2019) prevedendo la possibilità di ottenere, a condizioni economiche vantaggiose, l'immediata anticipazione di una quota del trattamento di fine servizio (nei limiti dell'importo di 45.000 euro).

La norma statale - applicabile anche ai dipendenti regionali in forza dell'espresso richiamo all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 - disciplina in maniera uniforme le condizioni giuridiche ed economiche di accesso all'agevolazione, consistente in un finanziamento che, pur traendo origine dalla cessazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, è riconducibile ai contratti di credito previsti dall'art. 122, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (*Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*).

La Corte afferma quindi che sia il contenuto (cioè la disciplina del contratto di credito), sia le finalità dell'intervento statale costituiscono esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. “*Si tratta, infatti, di un intervento chiaramente giustificato da quella «esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti*

tra privati» (tra le altre, sentenze n. 131 del 2013, n. 123 del 2010, n. 295 e n. 160 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 326 del 2008)”.

La Regione Sicilia, con la norma censurata, stabilisce che le disposizioni dell’art. 23 d.l. 4/2019 trovano applicazione per i dipendenti regionali, “*anche per il tramite di Irfis FinSicilia S.p.A.*”, e in tal modo ammette *ope legis* detta società tra i soggetti che possono applicare la disciplina statale, senza tuttavia sottostare alle puntuali regole procedurali e sostanziali che la legge statale prevede a garanzia dei dipendenti pubblici che richiedono il finanziamento.

La disposizione regionale impugnata risulta pertanto, in contrasto con l’intera *ratio* su cui si fonda la disciplina dettata dal legislatore statale che è intervenuto, nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, a regolare, in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, le modalità di anticipazione del trattamento di fine servizio per i dipendenti pubblici, non solo statali.

Viene quindi esaminato il comma 21 dell’art. 13 l.r. Siciliana n. 13/2022 che autorizza i Comuni siciliani ad avviare procedure di reclutamento per l’assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali, consentendo di valorizzare, con apposito punteggio, la professionalità maturata con contratti a tempo determinato, con contratti di collaborazione o con altre forme contrattuali flessibili nella pubblica amministrazione.

La disposizione viene impugnata per violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, ma la Corte ritiene la censura infondata.

A tale conclusione la Corte perviene evidenziando che lo Stato – con l’art. 1, comma 797, della legge n. 178/2020 (*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*) - ha recentemente adottato una disciplina di favore per l’assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali a livello locale al fine di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, individuando i livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi sociali (definiti da un rapporto numerico minimo tra assistenti sociali a tempo indeterminato e popolazione) e prevedendo un contributo per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato e consentendo ai Comuni di effettuare assunzioni di assistenti sociali a tempo indeterminato in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale previsti a legislazione vigente, fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio.

La norma regionale si limita a disciplinare le modalità di svolgimento delle procedure di reclutamento del personale e non incide su rapporti lavorativi già in essere o, comunque, su profili attinenti alla regolazione giuridica ed economica del rapporto di lavoro dei dipendenti degli enti locali. La stessa riguarda quindi le vicende propedeutiche alla costituzione del rapporto di lavoro, vicende che esulano dalle competenze statali in materia di ordinamento civile (sentenza n. 195 del 2021). Pertanto non sussiste la violazione dell’art. 117 co. 2 lett. l) Cost.

Né può rilevare ai fini della riconduzione alla materia ordinamento civile la circostanza che la norma riguardi le assunzioni di personale da parte dei Comuni e non da parte della Regione. La disciplina regionale riguardante le modalità di assunzione di dipendenti degli enti locali siciliani rientra infatti nella competenza esclusiva regionale, in materia di “regime degli enti locali” di cui all’art. 14, comma unico, lettera o), dello statuto (sentenza n. 70 del 2022).

Infine viene esaminato il comma 68 dell’art. 13 con cui, modificando l’art. 12 della precedente l.r. Sicilia n. 9/2021, è stata prevista alla lettera a) l’assunzione di trecento unità di personale “dirigenziale” a tempo determinato, in luogo delle trecento unità di personale “non dirigenziale”, originariamente previste dalla disposizione modificata e, alla lettera b), è stato soppresso il limite del venti per cento per l’assegnazione di tale personale regionale in distacco presso i Comuni e gli altri enti locali e rendendo inoltre obbligatorio il distacco medesimo.

La Corte ritiene fondata la questione proposta in relazione all’articolo 97, comma 2, Cost. che nel prevedere che l’organizzazione degli uffici pubblici debba assicurare il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione, costituisce un limite alla discrezionalità del legislatore anche regionale. E la potestà legislativa esclusiva prevista dallo Statuto siciliano in materia di ordinamento degli uffici e stato giuridico ed economico del personale (art. 14, comma 1, lett. p) e q) deve essere

esercitata nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato e, quindi, a maggior ragione, nel rispetto del principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma 2 Cost.

La giurisprudenza della Corte ha sempre evidenziato il contenuto precettivo della norma costituzionale, “cardine della vita amministrativa” al quale consegue che l'organizzazione degli uffici e il loro funzionamento debbano rispondere a criteri di congruenza e non arbitrarietà rispetto al fine che si intende conseguire con l'obbligo, per quanto concerne le assunzioni di personale, di prendere “in esame le necessità concrete dell'Amministrazione” (sentenza n. 123/1968).

Con la norma censurata la Regione, a distanza di pochi mesi dal precedente intervento, modifica, la qualifica del personale da assumere da “non dirigenziale” a “dirigenziale” con ciò manifestando un operato incoerente anche con quanto nel 2021 indicato nella “scheda progettuale” redatta per l'Agenzia per la coesione territoriale, nella quale aveva ribadito l'esigenza di assumere personale “non dirigenziale”.

La dotazione organica della dirigenza regionale viene così ad essere incrementata di oltre il 30%, e nonostante la previsione del necessario distacco di tale personale presso Comuni e enti locali – con contratto di lavoro a tempo determinato di durata non superiore a 36 mesi – i nuovi assunti restano a tutti gli effetti dipendenti della Regione, dato che il distacco non viene ad alterare l'incardinamento del personale nell'amministrazione regionale.

A ciò si aggiunge per di più, che la norma non prevede comunque “oneri” a carico degli enti locali e che l'effettiva operatività del distacco è subordinata alla stipula di una convenzione tra regione e ente locale in mancanza della quale, il personale dirigenziale assunto dovrà necessariamente essere impiegato nell'amministrazione regionale.

Da qui la violazione dell'art. 97 comma 2 Cost.

SENTENZA N. 92
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 6, 21, 57, 58 e 68, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato e depositato in cancelleria il 26 luglio 2022, iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;
udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
uditi l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;
deliberato nella camera di consiglio dell'8 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 13, commi 6, 21, 57, 58 e 68, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, in riferimento, complessivamente, agli artt. 81, terzo comma, 97, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 119, primo comma, Cost., nonché all'art. 14 dello statuto speciale.

2.– Riservata a separate pronunce la decisione delle altre impugnative promosse con il ricorso indicato, vanno qui esaminate le predette questioni di legittimità costituzionale.

3.– In via preliminare, occorre rilevare che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 13, commi 65 e 98, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, in ordine alle questioni aventi ad oggetto l'art. 13, commi 57 e 58, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 è intervenuta la rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, che è stata accettata dalla Regione Siciliana.

Con riferimento alle citate disposizioni, relative rispettivamente alle assunzioni a tempo indeterminato del personale precario dei consorzi di bonifica e al riconoscimento dell'Istituto zootecnico sperimentale per la Sicilia quale ente di ricerca della Regione, va pertanto dichiarata l'estinzione del processo ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (tra le più recenti, sentenze n. 190, n. 179, n. 123 e n. 114 del 2022; ordinanze n. 142, n. 133 e n. 130 del 2022).

4.– Quanto alle singole questioni di legittimità costituzionale che non sono state oggetto di rinuncia, con il primo motivo di ricorso è impugnato l'art. 13, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

4.1.– Il ricorrente denuncia la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per contrasto con l'art. 23 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito.

La disposizione regionale impugnata, infatti, nel consentire ope legis ad una società interamente partecipata della Regione (la Irfis FinSicilia spa) di erogare ai dipendenti regionali in quiescenza l'anticipo di una quota del trattamento di fine servizio, confliggerebbe con la disciplina statale che, al richiamato art. 23, ha inteso regolare in maniera uniforme le condizioni giuridiche ed economiche per l'erogazione, a tutti i dipendenti pubblici, di finanziamenti agevolati in funzione di anticipazione di tale trattamento.

4.2.– La Regione Siciliana non ha svolto difese in merito alla predetta impugnazione.

4.3.– In via preliminare, occorre considerare che, secondo la giurisprudenza costituzionale, quando viene sottoposta a censura di illegittimità costituzionale una disposizione di un soggetto ad autonomia speciale, «ai fini dell'ammissibilità delle questioni, basta che, dal contesto del ricorso, emerga l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale, tramite una pur non diffusamente argomentata evocazione dei limiti di competenza fissati da quest'ultimo (sentenze n. 130 del 2020, n. 142 del 2015 e n. 288 del 2013). Tali elementi “vanno valutati anche in considerazione della radicalità della prospettazione operata dal Governo” (sentenza n. 153 del 2019; sentenze n. 43 e n. 174 del 2020)» (così, da ultimo, sentenza n. 248 del 2022).

Alla luce di tale indirizzo, deve ritenersi che l'omessa individuazione di specifiche competenze statutarie sia conseguenza della prospettazione radicale del ricorrente. Quest'ultimo contesta la lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, escludendo il coinvolgimento di sfere di competenza legislativa regionale statutaria. In ragione di ciò, il ricorso deve ritenersi ammissibile.

4.4.– Nel merito, la questione è fondata.

4.5.– Nonostante il processo di progressiva riduzione delle differenze tra la disciplina del lavoro pubblico e quella del lavoro privato, anche in merito ai profili connessi al trattamento di fine rapporto, per i dipendenti pubblici assunti a tempo indeterminato prima del 1° gennaio 2001 il trattamento di fine servizio continua ad essere erogato secondo modalità frazionate e, soprattutto, sulla base di tempistiche posticipate rispetto al momento del collocamento a riposo o alla data di maturazione del diritto all'ottenimento del trattamento economico. Come sottolineato da questa Corte, in ciò risiede una delle principali differenze tra la disciplina del trattamento di fine rapporto disciplinato dall'art. 2120 del codice civile e quella del trattamento di fine servizio, pur nell'ambito della loro considerazione come «una categoria unitaria, connotata da identità di natura, funzione e dalla generale applicazione a qualunque tipo di rapporto di lavoro subordinato e a qualunque ipotesi di cessazione del medesimo (sentenza n. 243 del 1993, punto 5. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 159 del 2019).

4.6.– Anche al fine di attenuare la portata delle differenze che ancora sussistono tra la disciplina del trattamento di fine rapporto e quella del trattamento di fine servizio in merito alle tempistiche e modalità di erogazione delle prestazioni dovute, l'art. 23 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, ha previsto, per tutti i dipendenti pubblici che cessano o sono cessati dal servizio per collocamento a riposo, la possibilità di ottenere, a condizioni economiche vantaggiose, l'immediata anticipazione di una quota del trattamento di fine servizio (nei limiti dell'importo di 45.000 euro).

In base a tale disciplina – che opera anche per i dipendenti regionali in virtù dell'espresso richiamo operato all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 dall'art. 23, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito – ogni dipendente pubblico che ne faccia richiesta può accedere, sulla base di un'apposita certificazione fornita dagli enti erogatori del trattamento pensionistico, ad un finanziamento agevolato a tasso fisso, stipulato sotto forma di prestito personale e «garantito dalla cessione pro solvendo, automatica e nel limite dell'importo finanziato, senza alcuna formalità, dei crediti derivanti dal trattamento di fine servizio maturato [...]» (art. 23, comma 2). Inoltre, il finanziamento è assistito dall'operatività della garanzia di un fondo statale che copre l'ottanta per cento dell'importo finanziato (art. 23, comma 3).

La concreta operatività delle condizioni giuridiche ed economiche più vantaggiose rispetto a quelle operanti sul mercato è assicurata, ai sensi del citato art. 23, comma 2, dalla necessaria adesione

– da parte delle banche e degli intermediari finanziari che intendano erogare tale finanziamento – ad un accordo quadro stipulato tra il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'Associazione bancaria italiana. Tale accordo, che è stato recepito con decreto ministeriale del Dipartimento della funzione pubblica del 19 agosto 2020, ha regolato i profili procedurali, la disciplina giuridica e le condizioni economiche del contratto di finanziamento, a partire dal tasso di interesse applicabile (come espressamente previsto dall'art. 23, comma 5).

4.7.– La norma statale ha quindi disciplinato in maniera uniforme le condizioni giuridiche ed economiche di accesso a un finanziamento che, pur traendo origine dalla cessazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, è riconducibile ai contratti di credito previsti dall'art. 122, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), come peraltro espressamente sancito dall'art. 4, comma 1, del d.P.C.m. 22 aprile 2020, n. 51 (Regolamento in materia di anticipo del TFS/TFR, in attuazione dell'articolo 23, comma 7, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26).

L'intervento normativo statale si è reso necessario al fine di assicurare una tutela omogenea in favore di tutti quei dipendenti pubblici che, essendo stati assunti antecedentemente al 1° gennaio 2001, non hanno la possibilità di ottenere la liquidazione del trattamento di fine rapporto secondo le modalità e le tempistiche operanti nel settore privato.

In definitiva, sia il contenuto (cioè la disciplina del contratto di credito), sia le finalità dell'intervento statale costituiscono esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Si tratta, infatti, di un intervento chiaramente giustificato da quella «esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati» (tra le altre, sentenze n. 131 del 2013, n. 123 del 2010, n. 295 e n. 160 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 326 del 2008).

4.8.– A fronte di tale disciplina statale, la Regione Siciliana è intervenuta con una norma che – pur affermando di voler dare «applicazione» alla medesima disciplina statale – introduce un regime ad essa chiaramente derogatorio e, per di più, dai confini del tutto incerti.

Nonostante, infatti, l'esplicito rinvio operato dall'art. 13, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 all'intero art. 23 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito (là dove si afferma che tali disposizioni «trovano applicazione [...] anche per il tramite di Irfis FinSicilia S.p.A.»), non è chiaro il modo in cui la disciplina statale possa «trova[re] applicazione» per i dipendenti della Regione Siciliana attraverso la richiamata società regionale.

Tale società viene ad essere ammessa ope legis tra i soggetti che possono applicare la disciplina statale, senza tuttavia sottostare alle regole procedurali e sostanziali che la disciplina medesima ha previsto a garanzia dei dipendenti pubblici che richiedono il finanziamento. Irfis FinSicilia spa, infatti, in virtù della disposizione impugnata, è stata legittimata dalla legge regionale a erogare i finanziamenti ai sensi della normativa statale, ma prescindendo, tra l'altro, dalla preliminare adesione al sopramenzionato accordo quadro.

In ragione di ciò, in relazione ai finanziamenti erogati da Irfis FinSicilia spa in favore dei dipendenti regionali in quiescenza, non potranno trovare applicazione le garanzie e le condizioni giuridiche ed economiche previste dalla normativa statale e regolate, in maniera puntuale, proprio dall'accordo quadro. La disciplina impugnata, infatti, si limita ad affermare la necessità per la società regionale di stipulare una «convenzione con il Dipartimento regionale della Funzione pubblica», alla quale sarà interamente rimessa la regolazione delle condizioni giuridiche ed economiche del contratto di finanziamento.

La disposizione regionale impugnata si pone, pertanto, in contrasto con l'intera ratio su cui si fonda la disciplina dettata dal legislatore statale che è intervenuto, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, a regolare, in maniera uniforme su tutto il territorio

nazionale, le modalità di anticipazione del trattamento di fine servizio per i dipendenti pubblici, non solo statali.

4.9.– Ne discende l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, che ha invaso la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.– Con il secondo motivo di ricorso è censurato l'art. 13, comma 21, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

5.1.– Tale disposizione autorizza i comuni siciliani ad avviare procedure di reclutamento per l'assunzione a tempo indeterminato degli assistenti sociali, per le quali sia consentito valorizzare, con apposito punteggio, la professionalità maturata con contratti a tempo determinato, con contratti di collaborazione o con altre forme contrattuali flessibili nella pubblica amministrazione.

5.2.– Ad avviso del ricorrente, la normativa regionale, sovrapponendosi e derogando alla normativa statale in materia (art. 1, comma 801, della legge n. 178 del 2020; d.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017; art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito), violerebbe la competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; né, d'altra parte, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, verrebbero in considerazione, nel caso in esame, competenze legislative esclusive della Regione Siciliana ai sensi dello statuto di autonomia, posto che l'intervento riguarderebbe il «personale in servizio degli enti locali», e non già quello della Regione.

5.3.– Inoltre, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., per assenza di un'adeguata copertura finanziaria, non avendo la Regione né quantificato l'onere finanziario di tali assunzioni, né indicato i mezzi per farvi fronte.

5.4.– La Regione Siciliana non ha svolto difese in merito alla predetta impugnazione.

5.5.– La questione non è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.6.– Occorre preliminarmente evidenziare che la disposizione regionale impugnata si inserisce nel solco di una disciplina che, a livello statale, ha recentemente favorito l'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali a livello locale, con l'obiettivo di «potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, gestiti in forma singola o associata e, contestualmente, i servizi di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147» (art. 1, comma 797, della legge n. 178 del 2020). A questi fini, nella medesima disposizione, sono stati individuati, da parte dello Stato, i livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi sociali definiti da un rapporto numerico minimo tra assistenti sociali a tempo indeterminato e popolazione.

Al fine di sostenere economicamente il raggiungimento di tali livelli essenziali, lo Stato ha previsto un contributo per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dai comuni o dal relativo ambito territoriale (di cui all'art. 8, comma 3, lettera a, della legge 8 novembre 2000, n. 328, recante «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali»): tale contributo viene erogato annualmente dallo Stato secondo le modalità disciplinate dall'art. 1, comma 799, della legge n. 178 del 2020. Inoltre, il successivo comma 801 della medesima disposizione ha consentito ai comuni di effettuare assunzioni di assistenti sociali a tempo indeterminato in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale previsti a legislazione vigente, fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio.

5.7.– Alla luce di un siffatto quadro normativo (tenuto in chiara considerazione dalla disposizione regionale impugnata, che ha fatto esplicito riferimento alle «finalità previste dai commi 797 e 798 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178»), il legislatore regionale, lungi dal sovrapporsi o derogare – come denunciato dal ricorrente – alla normativa statale, ha regolato le specifiche modalità di svolgimento delle «procedure di reclutamento» di tali assistenti, consentendo ai comuni di valorizzare «con apposito punteggio» anche l'«esperienza professionale maturata con contratto a tempo determinato ovvero con contratto di collaborazione coordinata e continuativa ovvero con contratto di collaborazione autonoma libero professionale ovvero con altre forme contrattuali di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione».

In ragione di ciò, l'intervento regionale non appare riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., non incidendo su rapporti lavorativi già in essere o, comunque, su profili attinenti alla regolazione giuridica ed economica del rapporto di lavoro dei dipendenti degli enti locali. La disposizione impugnata, piuttosto, riguarda le vicende propedeutiche alla costituzione del rapporto di lavoro – quali sono quelle inerenti alle procedure di reclutamento – che esulano dalle competenze statali in materia di ordinamento civile (tra le tante, sentenza n. 195 del 2021).

D'altra parte, non rileva che la disciplina impugnata riguardi le assunzioni di personale da parte dei comuni e non da parte della Regione. Lo statuto speciale, infatti, assegna in via esclusiva alla Regione Siciliana la competenza in materia di «regime degli enti locali» (art. 14, lettera o) e in materia di «ordinamento degli enti locali» (art. 15). Come ha già avuto modo di evidenziare questa Corte, la disciplina regionale riguardante le modalità di assunzione di dipendenti degli enti locali siciliani va ricondotta non già «alla materia dell'ordinamento civile bensì alla competenza esclusiva regionale, segnatamente a quella in materia di “regime degli enti locali” di cui all'art. 14, comma unico, lettera o), dello statuto» (così, da ultimo, sentenza n. 70 del 2022).

5.8.– Non è fondata, pertanto, la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.9.– È invece inammissibile la questione di legittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., per carente ricostruzione del quadro normativo statale, posto che il ricorrente non si è confrontato con l'articolata disciplina statale (contenuta all'art. 1, commi 797, 798 e 799, della legge n. 178 del 2020) che regola il meccanismo di finanziamento, a carico dello Stato, delle assunzioni di assistenti sociali a tempo indeterminato da parte dei comuni (sulla carente ricostruzione del quadro normativo come profilo di inammissibilità del ricorso, sentenza n. 84 del 2022).

6.– Con il quinto motivo di ricorso è censurato l'art. 13, comma 68, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

6.1.– Quest'ultima disposizione, alla lettera a), ha modificato l'art. 12, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, prevedendo l'assunzione di trecento unità di personale «dirigenziale» a tempo determinato, in luogo delle trecento unità di personale «non dirigenziale», originariamente previste dalla disposizione modificata. La lettera b) della disposizione impugnata ha invece modificato l'art. 12, comma 4, della medesima legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, sopprimendo il limite del venti per cento per l'assegnazione di tale personale regionale in distacco presso i comuni e gli altri enti locali e, inoltre, rendendo obbligatorio, e non più facoltativo, il distacco medesimo.

6.2.– Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata contrasterebbe con gli artt. 81, terzo comma, 97, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 119, primo comma, Cost., nonché con l'art. 14 dello statuto speciale.

In particolare, l'aver modificato, nell'arco di pochi mesi, la qualifica del personale da assumere da «non dirigenziale» a «dirigenziale» renderebbe evidente l'incoerenza dell'operato della Regione, la quale, anche nell'ambito di una «scheda progettuale» redatta per l'Agenzia per la coesione territoriale, aveva ribadito l'esigenza di assumere personale «non dirigenziale».

Tale intervento si porrebbe altresì in contrasto con l'impegno alla complessiva riduzione e razionalizzazione degli uffici dirigenziali, che è stato assunto dalla Regione Siciliana nell'ambito dell'accordo per il ripiano decennale di disavanzo (sottoscritto con lo Stato il 14 gennaio 2021). E ciò vieppiù alla luce del fatto che – come sottolineato dall'Avvocatura dello Stato – la modifica verrebbe di fatto a creare «posizioni soprannumerarie» rispetto a quelle formalmente previste nella pianta organica, posto che, in relazione al personale dirigenziale da assumere, «non esistono le corrispondenti e necessarie strutture di livello dirigenziale».

Infine, secondo il ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con il quadro normativo statale in materia di reclutamento del personale, il quale non consente di effettuare assunzioni a tempo determinato di personale dirigenziale.

6.3.– La Regione Siciliana non ha svolto difese in merito alla predetta impugnazione.

6.4.– Anche alla luce del senso complessivo del ricorso statale, che evoca questioni e sottolinea profili riconducibili, innanzitutto, al principio di buon andamento dell'amministrazione, questa Corte – avvalendosi del potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare (tra le altre, sentenze n. 45 del 2023, n. 246 del 2020, n. 258 del 2019 e n. 148 del 2018) – ritiene di dovere scrutinare primariamente la censura relativa alla violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost.

6.5.– La questione è fondata.

6.6.– La disposizione impugnata ha previsto l'assunzione a tempo determinato di un numero molto elevato di dirigenti, corrispondente a più del trenta per cento della complessiva dotazione organica della dirigenza regionale, che nel 2022 risultava essere pari a 847 unità (come si evince dal decreto del Presidente della Regione Siciliana, 3 marzo 2022, n. 608).

Sebbene sia stato previsto il necessario distacco di tale personale presso i comuni e gli enti locali, i dirigenti assunti – in virtù di un «contratto di lavoro a tempo determinato di durata non superiore a trentasei mesi» (art. 12, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, modificato dalla disposizione impugnata) – saranno a tutti gli effetti dei dipendenti regionali, poiché il distacco non viene ad alterare l'incardinamento del personale nell'amministrazione regionale; per di più, nel caso di specie, non sono previsti «oneri» a carico degli enti locali (art. 12, comma 4). Inoltre, l'effettiva operatività del distacco è comunque subordinata alla stipula di una «convenzione» tra la Regione e l'ente locale (medesimo art. 12, comma 4). Pertanto, in caso di mancanza di tale atto convenzionale, il personale dirigenziale assunto dovrà necessariamente essere impiegato nell'amministrazione regionale.

In definitiva, si tratta di un intervento che incide in maniera significativa sull'assetto dell'organizzazione e del personale della Regione Siciliana.

6.7.– L'art. 97, secondo comma, Cost., nel prevedere che l'organizzazione degli uffici pubblici debba assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, viene a limitare sia la discrezionalità del legislatore statale, sia quella del legislatore regionale.

La Regione Siciliana, anche nelle materie in cui è titolare di una potestà legislativa esclusiva – quali quelle concernenti l'«ordinamento degli uffici» o lo «stato giuridico ed economico» del personale (art. 14, comma 1, lettere p e q, dello statuto speciale) – è tenuta ad esercitare le relative competenze «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato» e, quindi, a maggior ragione, nel rispetto del principio di buon andamento di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.

6.8.– Questa Corte ha costantemente valorizzato il sicuro contenuto precettivo del principio di buon andamento, il quale costituisce il «cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale» (sentenza n. 123 del 1968, richiamata, più di recente, dalla sentenza n. 202 del 2014). Esso «comporta che, così con riguardo alla organizzazione degli uffici come con riguardo al loro funzionamento, la disciplina si debba ispirare ad un criterio di congruenza e di non arbitrarietà rispetto al fine che si vuol perseguire (sentenza n. 160 del 1988)» (sentenza n. 376 del 1993), con conseguente obbligo, in relazione alle scelte discrezionali che riguardano l'assunzione del personale, di prendere «in esame le necessità concrete dell'Amministrazione» (ancora, sentenza n. 123 del 1968).

La giurisprudenza costituzionale ha inoltre da tempo precisato che il contenuto dell'art. 97, primo comma, Cost. (ora art. 97, secondo comma, Cost.) «va [...] collegato col successivo, il quale prescrive che nell'ordinamento degli uffici siano determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari»; tali previsioni «sono state considerate dal Costituente come condizioni per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, ravvisandosi in esse i mezzi per raggiungere una razionale, predeterminata e stabile distribuzione di compiti [...]» (sentenza n. 14 del 1962). Pertanto, il contenuto precettivo dell'art. 97 Cost. esclude che possano istituirsi uffici a cui si assegni un proprio personale senza determinarne, ad un tempo, l'ordinamento e specificarne le attribuzioni (ancora sentenza n. 14 del 1962).

6.9.– È tale contenuto precettivo del principio di buon andamento dell'amministrazione a porre in luce l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, la quale, nel modificare l'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, ha previsto l'assunzione di trecento dirigenti in luogo delle

trecento unità di personale non dirigenziale originariamente previste dal citato art. 12, confermando, peraltro, il generico riferimento all'esigenza di favorire, attraverso tali assunzioni, «un incremento della capacità di gestione tecnico-amministrativa dei progetti finanziati dalle risorse della politica unitaria di coesione per gli enti territoriali beneficiari [...]» (art. 12, comma 4).

Dalla legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, come modificata dalla disposizione impugnata, non si desumono, pertanto, le «necessità concrete dell'Amministrazione» (sentenza n. 123 del 1968) cui i dirigenti da assumere avrebbero dovuto far fronte, né si ricava la sia pur minima definizione dei criteri per individuare le funzioni di tali dirigenti.

A riprova di ciò è dirimente sottolineare che, in relazione alla medesima finalità di generico rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi europei, la Regione Siciliana, solo pochi mesi prima dell'approvazione della disposizione impugnata, aveva previsto l'assunzione di «personale non dirigenziale in possesso di laurea magistrale o specialistica in materie giuridico-economiche o tecnico-ambientali [...]» (art. 12, comma 1, legge reg. Siciliana n. 9 del 2021).

Senza modificare le finalità e il contenuto di tale previsione normativa, invece, solo dopo un anno, la disposizione impugnata ha stabilito di procedere all'assunzione di personale «dirigenziale» attraverso la mera eliminazione dell'avverbio «non». Dunque, senza alcun collegamento con le esigenze funzionali evocate dalla disposizione e senza che risultino le ragioni sottese alla necessità di ricorrere a una diversa, e più elevata, qualifica professionale. Sotto questo profilo, risulta evidente l'incongruenza della scelta operata dal legislatore regionale rispetto al fine che aveva dichiarato di voler perseguire (sentenza n. 376 del 1993).

La violazione del principio di buon andamento si apprezza, infine, anche in ragione del fatto che la Regione Siciliana ha illegittimamente istituito una anomala figura di dirigente a tempo determinato, che non trova alcuna corrispondenza nell'evoluzione del disegno organizzativo della Regione, il quale, come si è detto, è stato invece interessato negli ultimi anni da un processo di progressiva razionalizzazione e riduzione degli uffici dirigenziali, anche in virtù dell'impegno in tal senso assunto dalla Regione medesima nel più volte citato accordo per il ripiano decennale di disavanzo.

6.10.– La disposizione impugnata deve essere quindi dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.

Sono assorbite le ulteriori censure formulate dal ricorrente in relazione al medesimo art. 13, comma 68, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

Poiché la disposizione in esame consta esclusivamente, alla lettera a), dell'eliminazione di una parola contenuta nel comma 1 dell'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 e, alla lettera b), della sostituzione ed eliminazione di alcune parole contenute nel comma 4 della stessa disposizione, il precetto del medesimo art. 12 rimane in vigore nel testo originario antecedente alle modifiche operate dall'art. 13, comma 68, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 (sentenza n. 58 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 68, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 21, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 21, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 57 e 58, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'11 maggio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 19 aprile 2023, n. 93

Materia: governo del territorio

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

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

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 66 della legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale)

Esito: dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 66 l.r. Umbria 11/2005

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il TAR Umbria, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 66 l.r. Umbria 11/2005 in materia di governo del territorio in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 36 t.u. edilizia.

Il complesso di disposizioni contenute nell'art. 66 detta norme speciali per la riqualificazione delle aree terremotate in cui sono state realizzate, prima del 31 dicembre 2000, strutture non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici, per sostituire alcune tipologie di edifici abitativi e produttivi che, per effetto del terremoto del 1997, erano stati oggetto di sgombero totale. In particolare, è introdotta una disciplina preordinata a dare stabile regime agli edifici "provvisori" realizzati per sostituire gli immobili abitativi e produttivi danneggiati dal sisma: sotto il profilo urbanistico è prevista l'adozione di apposita variante per la pianificazione di interventi di urbanizzazione a servizio di quegli immobili e di interventi di loro adeguamento finalizzati al razionale inserimento nel contesto territoriale e ambientale; sotto il profilo edilizio, è consentita la sanatoria dei manufatti selezionati dalla variante, tra tutti quelli censiti, in quanto rispettosi degli interessi "sensibili" incidenti sul territorio («di carattere storico, artistico, archeologico, ambientale, geologico, idrogeologico, sismico ed igienico-sanitario») e raccordabili con gli insediamenti esistenti.

Secondo il giudice rimettente, le disposizioni regionali censurate prevederebbero una complessa procedura volta ad introdurre un'ipotesi di condono edilizio straordinario, in contrasto con il principio fondamentale nella materia «governo del territorio» della cosiddetta doppia conformità, posto dall'art. 36 t.u. edilizia.

Sarebbe, inoltre, violata la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento penale» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), derivando dal condono extra ordinem la cessazione degli effetti penali dell'abuso edilizio.

L'esame del merito della questione è preceduto da una breve ricostruzione del contesto in cui si collocano le disposizioni censurate.

Le previsioni per la riqualificazione delle aree terremotate e per il recupero urbanistico ed edilizio degli edifici sorti per sopperire alle esigenze abitative e produttive delle popolazioni sono state emanate dalla Regione Umbria nell'ambito della disciplina della pianificazione urbanistica comunale (l.r. 11/2005), in relazione agli eventi sismici che interessarono l'Umbria nel settembre-ottobre 1997 e nel marzo 1998. Nella sua portata dispositiva "principale" l'art. 66: a) prevede l'adozione da parte dei comuni di apposita variante urbanistica, finalizzata al recupero e alla riqualificazione delle aree ove sorgono tali edifici tramite il loro raccordo con gli insediamenti esistenti (comma 3); b) detta prescrizioni per il contenuto della variante (commi da 4 a 6) e, in particolare, chiede la necessaria pianificazione di interventi sia di urbanizzazione al servizio di detti

immobili, sia di loro adeguamento per un razionale inserimento nel contesto territoriale e ambientale; c) consente la sanatoria di tali “strutture provvisorie” al solo riscontro della loro conformità alle previsioni della suddetta variante speciale (comma 8).

Gli altri commi dettano disposizioni preparatorie, consequenziali o di dettaglio rispetto a tali previsioni: il censimento delle strutture edificate (comma 1); il procedimento per l’acquisto da parte dei conduttori di quelle con destinazione produttiva (commi 2 e 7) in esito alla sanatoria; la sospensione sino ad una certa data dei provvedimenti di demolizione per gli immobili censiti (comma 11) e l’applicazione dell’ordinario regime sanzionatorio per gli edifici non sanabili per mancata inclusione nella variante o per mancata approvazione della stessa (comma 9).

Sotto il profilo temporale, il complesso di disposizioni censurate ha avuto vigenza sino al 28 gennaio 2015 – per effetto della abrogazione da parte dall’art. 271, comma 1, lett. p), l.r. 1/2015 – e, successivamente, è tornato in vigore dal 26 novembre 2016 per effetto della reviviscenza disposta dalla l.r. 13/2016. In verità, però, la disciplina dettata dall’art. 66 non ha avuto soluzione di continuità. A seguito della sua abrogazione ad opera del suddetto testo unico, essa è stata integralmente trasposta nell’art. 258 di quest’ultimo (con identità di testo e di collocazione). Quando, poi, l’art. 258 l.r. Umbria 1/2015 è stato a sua volta abrogato ad opera dell’art. 49 l.r. 13/2016, tale fonte ha contestualmente previsto la reviviscenza dell’art. 66. Con la sent. 68/2018, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, Cost dell’abrogato art. 258 l.r. 1/2015, in quanto la disciplina censurata introduceva una fattispecie non riconducibile all’accertamento di conformità di cui all’art. 36 t.u. edilizia in quanto, per edifici non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici vigenti al momento della loro realizzazione, è previsto il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria al solo riscontro della conformità alle previsioni della variante appositamente approvata. In tal modo veniva disciplinato una «ipotesi di condono edilizio straordinario, da cui discende la cessazione degli effetti penali dell’abuso, non previsto dalla legge statale, in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio di cui al d.P.R. 380/2001 (in particolare con l’art. 36) e con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale».

Ciò premesso, le questioni sono fondate per violazione di entrambi i parametri evocati. La Corte in relazione al censurato art. 66 l.r. Umbria 11/2005 ribadisce le ragioni poste dalla sent. 68/2018 a fondamento della declaratoria di illegittimità costituzionale del “gemello” art. 258 l.r. 1/2015. Le norme censurate, nella loro portata principale, consentono infatti il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria per immobili edificati in difetto di conformità, totale o parziale, agli strumenti urbanistici all’epoca vigenti (comma 1), condizionando il permesso a costruire postumo al solo riscontro della conformità alle previsioni della variante successivamente e appositamente approvata (comma 8). La sufficienza del riscontro della conformità del bene allo strumento urbanistico vigente al momento della presentazione della domanda di “regolarizzazione” rende la disciplina contraria al requisito della doppia conformità di cui all’art. 36 t.u. edilizia, che secondo la giurisprudenza costante della Corte costituisce «principio fondamentale nella materia governo del territorio» (sent. 77/2021, 70/2020), nonché norma fondamentale di riforma economico-sociale (sent. 24/2022).

La norma statale prescrive, invero, ai fini del rilascio del permesso in sanatoria, la rispondenza delle opere alla disciplina urbanistico-edilizia vigente tanto al momento della loro realizzazione quanto al momento della presentazione della relativa istanza. Ai fini della “regolarizzazione” è dunque necessario l’assoluto rispetto delle relative prescrizioni «durante tutto l’arco temporale compreso tra la realizzazione dell’opera e la presentazione dell’istanza» (da ultimo, sent. 24/2022, 77/2021) con la conseguenza che risultano sanabili i soli abusi formali (opere realizzate in difetto di, o in difformità dal, titolo edilizio), che non arrecano danno urbanistico-edilizio (sent. 165/2022).

La disciplina regionale in esame, esonerando le strutture sanabili in aree terremotate dalla conformità agli strumenti urbanistici vigenti al momento della edificazione, si discosta dall’istituto dell’accertamento di conformità di cui all’art. 36 t.u. edilizia e introduce, piuttosto, un condono edilizio straordinario. La legge regionale consente, infatti, la sanatoria di opere non solo prive del

necessario titolo edilizio (“abusi formali”), ma anche contrarie alle previsioni urbanistico-edilizie (abusi sostanziali).

La previsione regionale di una sanatoria extra ordinem viola, dunque, i criteri di riparto della potestà legislativa in tema di condono edilizio, e si traduce nella lesione di un principio fondamentale nella materia di governo del territorio, con conseguente violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. Spettano, infatti, alla legislazione statale le scelte di principio e, in particolare, quelle relative all’an del condono, con la conseguenza che «esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale» (sent. 70/2020e 73/2017)

Quanto ai profili penalistici relativi agli abusi edilizi, ivi compresa l’estinzione dei relativi reati derivante dalla sanatoria (art. 45, comma 3, t.u. edilizia), essi sono integralmente sottratti al legislatore regionale in quanto afferenti all’ambito di competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento penale» (sent. 68/2018, 49/2006). Tali considerazioni non sono superate dall’argomentazione difensiva della Regione, secondo cui i cosiddetti edifici provvisori non integrerebbero ordinari abusi edilizi. La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la realizzazione di manufatti consentiti o tollerati per fronteggiare l’emergenza alloggiativa causata da eventi sismici, in attesa del recupero di quelli danneggiati, è caratterizzata da un regime di “provvisorietà”, legata alla permanenza della situazione emergenziale. Tali manufatti costituiscono, pertanto, deroga al solo obbligo di edificare previa autorizzazione e non anche alla disciplina sulla vigilanza e controllo dell’attività urbanistica ed edilizia. Ne consegue che, venuto meno lo stato di emergenza, le opere provvisorie sono pienamente soggette al controllo amministrativo e possono essere mantenute solo se sanabili secondo l’ordinario regime previsto dall’art. 36 t.u. edilizia (tra le altre, Consiglio di Stato, sezione sesta, sent. 4866/2020).

SENTENZA N. 93
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 66 della legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, sezione prima, nel procedimento vertente tra S. B. e altri e il Comune di Nocera Umbra e altri, con ordinanza del 27 luglio 2022, iscritta al n. 112 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;
udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2023 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;
deliberato nella camera di consiglio del 19 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il TAR Umbria, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 66 della legge reg. Umbria n. 11 del 2005 in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 36 t.u. edilizia.

Il complesso di disposizioni contenute nell'art. 66 detta norme speciali per la riqualificazione delle aree terremotate in cui sono state realizzate, prima del 31 dicembre 2000, strutture non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici, per sostituire alcune tipologie di edifici abitativi e produttivi che, per effetto del terremoto del 1997, erano stati oggetto di sgombero totale.

In particolare, è introdotta una disciplina preordinata a dare stabile regime agli edifici "provvisori" realizzati per sostituire gli immobili abitativi e produttivi danneggiati dal sisma: sotto il profilo urbanistico è prevista l'adozione di apposita variante per la pianificazione di interventi di urbanizzazione a servizio di quegli immobili e di interventi di loro adeguamento finalizzati al razionale inserimento nel contesto territoriale e ambientale; sotto il profilo edilizio, è consentita la sanatoria dei manufatti selezionati dalla variante, tra tutti quelli censiti, in quanto rispettosi degli interessi "sensibili" incidenti sul territorio («di carattere storico, artistico, archeologico, ambientale, geologico, idrogeologico, sismico ed igienico-sanitario») e raccordabili con gli insediamenti esistenti.

Secondo il giudice rimettente, le disposizioni regionali censurate prevederebbero una complessa procedura finalizzata ad introdurre un'ipotesi di condono edilizio straordinario, in contrasto con il principio fondamentale nella materia «governo del territorio» della cosiddetta doppia conformità, posto dall'art. 36 t.u. edilizia.

Sarebbe, inoltre, violata la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento penale» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), derivando dal condono extra ordinem la cessazione degli effetti penali dell'abuso edilizio.

A sostegno della non manifesta infondatezza delle sollevate questioni il giudice a quo invoca il precedente di questa Corte n. 68 del 2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della «speculare previsione» dell'art. 258 della legge reg. Umbria n. 1 del 2015.

2.- L'esame del merito deve essere preceduto da una breve ricostruzione del contesto in cui si collocano le disposizioni censurate.

Le previsioni per la riqualificazione delle aree terremotate e per il recupero urbanistico ed edilizio degli edifici sorti per sopperire alle esigenze abitative e produttive delle popolazioni sono state emanate dalla Regione Umbria nell'ambito della disciplina della pianificazione urbanistica comunale (legge reg. Umbria n. 11 del 2005), in relazione agli eventi sismici che interessarono l'Umbria nel settembre-ottobre 1997 e nel marzo 1998.

Nella sua portata dispositiva "principale" l'art. 66 della legge reg. Umbria n. 11 del 2005: a) prevede l'adozione da parte dei comuni di apposita variante urbanistica, finalizzata al recupero e alla riqualificazione delle aree ove sorgono tali edifici tramite il loro raccordo con gli insediamenti esistenti (comma 3); b) detta prescrizioni per il contenuto della variante (commi da 4 a 6) e, in particolare, richiede la necessaria pianificazione di interventi sia di urbanizzazione al servizio di detti immobili, sia di loro adeguamento per un razionale inserimento nel contesto territoriale e ambientale; c) consente la sanatoria di tali "strutture provvisorie" al solo riscontro della loro conformità alle previsioni della suddetta variante speciale (comma 8).

Gli altri commi dettano disposizioni preparatorie, conseguenziali o di dettaglio rispetto a tali previsioni: il censimento delle strutture edificate (comma 1); il procedimento per l'acquisto da parte dei conduttori di quelle con destinazione produttiva (commi 2 e 7) in esito alla sanatoria; la sospensione sino ad una certa data dei provvedimenti di demolizione per gli immobili censiti (comma 11) e l'applicazione dell'ordinario regime sanzionatorio per gli edifici non sanabili per mancata inclusione nella variante o per mancata approvazione della stessa (comma 9).

Sotto il profilo temporale, il complesso di disposizioni censurate ha avuto vigenza sino al 28 gennaio 2015 – per effetto della abrogazione da parte dall'art. 271, comma 1, lettera p), della legge reg. Umbria n. 1 del 2015 – e, successivamente, è tornato in vigore dal 26 novembre 2016 per effetto della reviviscenza disposta dalla legge reg. Umbria n. 13 del 2016.

In verità, però, la disciplina dettata dall'art. 66 della legge reg. Umbria n. 11 del 2005 non ha avuto soluzione di continuità.

A seguito della sua abrogazione (al pari dell'intera legge regionale sulla pianificazione urbanistica comunale in cui era inserita) ad opera del suddetto testo unico, essa è stata integralmente trasposta nell'art. 258 di quest'ultimo, che ha ricalcato il più volte citato art. 66 nel testo (identico, fatta eccezione per i differenti richiami alla diversa legge in cui è contenuto) e nella rubrica («Recupero urbanistico-edilizio»), nonché nella collocazione sistematica in quanto, del pari, è l'unico articolo inserito nella parte intitolata «[n]orme speciali per le aree terremotate».

Quando, poi, l'art. 258 della legge reg. Umbria n. 1 del 2015 è stato a sua volta abrogato ad opera dell'art. 49 della legge reg. Umbria n. 13 del 2016, tale fonte ha contestualmente previsto la reviviscenza dell'art. 66 della legge reg. Umbria n. 11 del 2005.

Con la richiamata sentenza n. 68 del 2018, questa Corte si è occupata dell'abrogato art. 258 della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, e ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost.

In tale pronuncia si è ritenuto che la disciplina censurata introducesse una fattispecie non riconducibile all'accertamento di conformità di cui all'art. 36 t.u. edilizia in quanto, per edifici non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici vigenti al momento della loro realizzazione, è previsto il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria al solo riscontro della conformità alle previsioni della variante appositamente approvata.

Questa Corte ha, dunque, affermato che l'art. 258 della legge reg. Umbria n. 1 del 2015 disciplinava una «ipotesi di condono edilizio straordinario, da cui discende la cessazione degli effetti penali dell'abuso, non previsto dalla legge statale, in contrasto con i principi fondamentali in materia

di governo del territorio di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 (in particolare con l'art. 36) e con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale».

3.– Tanto premesso, le questioni sono fondate per violazione di entrambi i parametri evocati.

Devono infatti ribadirsi, anche in relazione al censurato art. 66 della legge reg. Umbria n. 11 del 2005, le ragioni poste dalla sentenza n. 68 del 2018 a fondamento della declaratoria di illegittimità costituzionale del “gemello” art. 258 della legge reg. Umbria n. 1 del 2015.

3.1.– Le norme censurate, nella loro portata principale, consentono infatti il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria per immobili edificati in difetto di conformità, totale o parziale, agli strumenti urbanistici all'epoca vigenti (comma 1), condizionando il permesso a costruire postumo al solo riscontro della conformità alle previsioni della variante successivamente e appositamente approvata (comma 8).

La sufficienza del riscontro della conformità del bene allo strumento urbanistico vigente al momento della presentazione della domanda di “regolarizzazione” rende la disciplina contraria al requisito della doppia conformità di cui all'art. 36 t.u. edilizia, che secondo la giurisprudenza costante di questa Corte costituisce «principio fondamentale nella materia governo del territorio» (sentenze n. 77 del 2021, n. 70 del 2020, n. 68 del 2018, n. 232 e n. 107 del 2017), nonché norma fondamentale di riforma economico-sociale (sentenza n. 24 del 2022).

La norma statale prescrive, invero, ai fini del rilascio del permesso in sanatoria, la rispondenza delle opere alla disciplina urbanistico-edilizia vigente tanto al momento della loro realizzazione quanto al momento della presentazione della relativa istanza. Ai fini della “regolarizzazione” è dunque necessario l'assoluto rispetto delle relative prescrizioni «durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza» (da ultimo, sentenze n. 24 del 2022, n. 77 del 2021, n. 68 del 2018, n. 232 del 2017), con la conseguenza che risultano sanabili i soli abusi formali (opere realizzate in difetto di, o in difformità dal, titolo edilizio), che non arrecano danno urbanistico-edilizio (sentenza n. 165 del 2022).

La disciplina regionale in esame, esonerando le strutture sanabili in aree terremotate dalla conformità agli strumenti urbanistici vigenti al momento della edificazione, si discosta dall'istituto dell'accertamento di conformità di cui all'art. 36 t.u. edilizia e introduce, piuttosto, un condono edilizio straordinario. La legge regionale consente, infatti, la sanatoria di opere non solo prive del necessario titolo edilizio (“abusi formali”), ma anche contrarie alle previsioni urbanistico-edilizie (abusi sostanziali) (tra le altre, sentenze n. 68 del 2018, n. 232 e n. 50 del 2017).

La previsione regionale di una sanatoria extra ordinem viola, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i criteri di riparto della potestà legislativa in tema di condono edilizio, e si traduce nella lesione di un principio fondamentale nella materia di governo del territorio, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Spettano, infatti, alla legislazione statale le scelte di principio e, in particolare, quelle relative all'an del condono, con la conseguenza che «esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale» (sentenze n. 70 del 2020, n. 73 del 2017, n. 233 del 2015, oltre che, ancora, il precedente specifico costituito dalla sentenza n. 68 del 2018).

3.2.– Quanto poi ai profili penalistici relativi agli abusi edilizi, ivi compresa l'estinzione dei relativi reati derivante dalla sanatoria (art. 45, comma 3, t.u. edilizia), essi sono integralmente sottratti al legislatore regionale in quanto afferenti all'ambito di competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento penale» (in particolare, sentenze n. 68 del 2018, n. 49 del 2006, n. 70 del 2005, n. 196 del 2004).

3.3.– Le esposte considerazioni non sono superate dall'argomentazione difensiva della Regione, secondo cui i cosiddetti edifici provvisori non integrerebbero ordinari abusi edilizi.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la realizzazione di manufatti consentiti o tollerati per fronteggiare l'emergenza alloggiativa causata da eventi sismici, in attesa del recupero di quelli danneggiati, è caratterizzata da un regime di “provvisorietà” e, dunque, legata alla permanenza della situazione emergenziale. Tali manufatti costituiscono, pertanto, deroga al solo obbligo di

edificare previa autorizzazione e non anche alla disciplina sulla vigilanza e controllo dell'attività urbanistica ed edilizia. Ne consegue che, venuto meno lo stato di emergenza, le opere provvisorie sono pienamente soggette al controllo amministrativo e possono essere mantenute solo se sanabili secondo l'ordinario regime previsto dall'art. 36 t.u. edilizia (tra le altre, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 31 luglio 2020, n. 4866).

4.- L'illegittimità costituzionale della disposizione che consente la speciale sanatoria si ripercuote non solo sulle norme che disciplinano la variante appositamente adottata, ma anche su quelle contenute nei restanti commi dell'art. 66 della legge reg. Umbria n. 11 del 2005, che sono state tutte censurate dal rimettente e risultano a quella strettamente funzionali.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 66 della legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 5 aprile 2023, n. 99

Materia: Pubblico impiego - Stabilizzazione di personale precario del ruolo sanitario e socio-sanitario

Parametri invocati: artt. 81, comma terzo, 117, commi secondo, lettera l) e terzo e 120, comma secondo, Cost.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 13 (Stabilizzazione del personale sanitario precario, in attuazione della legge 30 dicembre 2021, n. 234)

Esito: illegittimità costituzionale parziale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 13 (Stabilizzazione del personale sanitario precario, in attuazione della legge 30 dicembre 2021, n. 234)

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge regione Molise 4 agosto 2022, n. 13 (Stabilizzazione del personale sanitario precario, in attuazione della legge 30 dicembre 2021, n. 234) in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 120, secondo comma, Cost.

L'art. 1 della predetta legge dispone che *“ai fini dell’attuazione dell’articolo 1, comma 268, lettera b) e c), della legge 30 dicembre 2021 n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) e successive modificazioni, gli enti del Servizio sanitario regionale procedono preliminarmente, entro il 31 dicembre 2022, ad una ricognizione dei fabbisogni del personale, anche nel periodo pandemico, ed applicano il CCNL dell’ambito sanitario aggiornando, anche in deroga, il piano triennale di fabbisogno del personale, applicando le previsioni di legge anche al personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo, selezionato attraverso prove selettive per titoli e/o colloquio, e che abbia maturato o che maturerà alla data del 31 dicembre 2022 i 18 mesi previsti dalla legge n. 234/2021”*.

Quattro sono le censure sollevate dall’Avvocatura erariale che contesta la norma nella parte in cui prevede, ai fini dell’attuazione della procedura di stabilizzazione del personale prevista dalla legge statale:

- 1) la possibilità di derogare al piano triennale dei fabbisogni;
- 2) la possibilità di stabilizzare personale contrattualizzato con qualunque forma di contratto flessibile;
- 3) l’ampliamento dell’ambito soggettivo di applicazione anche al personale dei ruoli tecnico e amministrativo;
- 4) l’estensione al 31 dicembre 2022 della finestra temporale utile ai fini della maturazione dei diciotto mesi di servizio (prevista, nel testo originario della normativa statale, al 30 giugno 2022).

La legge regionale, pertanto, nella parte in cui deroga alle disposizioni statali che dettano i criteri per la stabilizzazione del personale e per l’avvio di procedure selettive riservate, contenute nell’art.1, comma 268, lett. b) e c) della l. 234/2021, da considerarsi come norma interposta, si porrebbe in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, in quanto la normativa molisana impugnata introdurrebbe una forma di stabilizzazione avulsa dal citato quadro normativo statale; con

l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché la normativa statale in materia di stabilizzazione del personale sanitario esprimerebbe principi fissati dal legislatore statale nella materia di “coordinamento della finanza pubblica”; infine anche con l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché avrebbe dovuto prevedere espressamente i mezzi finanziari per far fronte ai relativi oneri. Secondo il ricorrente, l'art. 117, terzo comma, Cost. sarebbe violato anche in relazione all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, in quanto le disposizioni regionali impugnate, nel prevedere nuove assunzioni del personale, si porrebbero in contrasto con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica stabiliti dal piano di rientro, di cui all'accordo sottoscritto il 27 marzo 2007 fra il Presidente della Regione Molise e i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, recepito con la delibera della Giunta regionale 30 marzo 2007, n. 362. Tale piano di rientro non si è concluso nei termini previsti e la Regione sarebbe ancora vincolata alla sua osservanza nonché all'adozione delle misure di contenimento della spesa, ai sensi del vigente «Quadro economico e programmatico complessivo per il triennio 2022-2024». L'Avvocatura erariale, infine, deduce anche la lesione dell'art. 120, secondo comma, Cost., poiché le norme regionali impugnate interferirebbero con i poteri che la Costituzione attribuisce al commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari; e la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. là dove prevede la possibilità di avviare procedure selettive del personale, in deroga alle condizioni stabilite dall'art. 1, comma 268, lettera c), della legge n. 234 del 2021, ossia in deroga ai piani triennali dei fabbisogni, estendendo tali procedure anche al personale tecnico-amministrativo, senza rispettare i requisiti di anzianità di servizio stabiliti dal legislatore statale.

Preliminarmente la Corte ricorda che il legislatore è intervenuto sulla disposizione statale interposta dapprima con l'art. 20 ter del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), sostituendo l'originaria formula utilizzata per individuare i destinatari della procedura di stabilizzazione “*il personale del ruolo sanitario e gli operatori socio-sanitari*” con la seguente: “*il personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario*”. Successivamente, è intervenuto con l'art. 1, comma 528, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), sostituendo le parole “*che abbiano maturato al 30 giugno 2022*” con quelle “*che abbiano maturato al 31 dicembre 2023*”, consentendo quindi che il requisito dei diciotto mesi di servizio fosse maturato entro quest'ultima data. A seguito delle predette modifiche, la disposizione statale interposta – limitatamente alla lettera b) del comma 268 dell'art. 1 della l. n. 234 del 2021 – prevede che, *al fine di rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali anche per il recupero delle liste d'attesa e di consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio anche durante l'emergenza da COVID-19, gli enti del Servizio sanitario nazionale, nei limiti di spesa consentiti per il personale degli enti medesimi [...]: [...] b) ferma restando l'applicazione dell'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, dal 1° luglio 2022 e fino al 31 dicembre 2024 possono assumere a tempo indeterminato, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale, il personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario, anche qualora non più in servizio, che siano stati reclutati a tempo determinato con procedure concorsuali, ivi incluse le selezioni di cui all'articolo 2-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e che abbiano maturato al 31 dicembre 2023 alle dipendenze di un ente del Servizio sanitario nazionale almeno diciotto mesi di servizio, anche non continuativi, di cui almeno sei mesi nel periodo intercorrente tra il 31 gennaio 2020 e il 31 dicembre 2022, secondo criteri di priorità definiti da ciascuna regione. Alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto mediante procedure diverse da quelle sopra indicate si provvede previo espletamento di prove selettive.*

Successivamente è intervenuto ancora l'art. 4 del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), che ha apportato significative innovazioni sulla disciplina statale interposta in quanto rivolte ad estendere l'ambito di applicazione della stabilizzazione. Più precisamente, il suo comma 9 quinquiesdecies ha ulteriormente allungato i

termini per conseguire i requisiti ai fini della stabilizzazione, portandoli al 31 dicembre 2024, allo scopo di fronteggiare la grave carenza di personale e superare il precariato, nonché per garantire continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, per il personale dirigenziale e non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale.

La disposizione statale di cui alla lettera b) del comma 268 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, nel limitare le stabilizzazioni solo ai lavoratori precedentemente reclutati mediante contratti a tempo determinato e che abbiano superato un concorso, non comporta una irragionevole disparità di trattamento poiché difetta la condizione di sostanziale identità delle situazioni messe a confronto. Nella fattispecie dei lavoratori assunti con contratti di lavoro a tempo determinato, infatti, a differenza di quanto avviene nell'ipotesi di lavoratori reclutati con altre forme contrattuali flessibili, il lavoratore viene inserito, mediante procedure selettive, nell'organizzazione dell'ente. La scelta operata dal legislatore statale con la lettera b) del comma 268 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 di introdurre una procedura di stabilizzazione in deroga alla regola del pubblico concorso rispetta le condizioni stabilite dalla norma di cui al comma 1 dell'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017 e pertanto supera il vaglio di non manifesta irragionevolezza. Ciò chiarito, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022, per i giudici sono fondate per violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021. La violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. discende dalla circostanza che la disciplina regionale, consentendo la trasformazione di contratti precari di lavoratori in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, incide sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto, e determina, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico, ovvero il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione. I limiti imposti dal legislatore statale sono finalizzati ad arginare il rischio di una indiscriminata stabilizzazione di personale cosiddetto precario dei ruoli sanitario e socio-sanitario, in modo da contemperare la necessità di rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali con l'esigenza di contenere la spesa per il personale delle strutture del servizio sanitario regionale, nel rispetto del principio del pubblico concorso. Il punto di equilibrio fra queste opposte esigenze è stato individuato dal legislatore statale tramite la fissazione di quattro criteri:

1) la coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale; 2) un limite formale (solo lavoratori precedentemente reclutati con contratti a tempo determinato); 3) un limite soggettivo (i ruoli sanitario e socio-sanitario); 4) un limite temporale (quest'ultimo, peraltro, oggetto di successive modifiche attraverso interventi legislativi che hanno portato il termine finale al 31 dicembre 2024).

La norma regionale censurata interviene in ambiti di competenza legislativa esclusiva statale (ordinamento civile) e concorrente (coordinamento della finanza pubblica), e pertanto non può incidere sugli anzidetti profili, essendogli consentito soltanto di dare attuazione alla procedura prevista dalla normativa statale nel rispetto dei limiti ivi indicati. Ne consegue una dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* essendo dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regione Molise n. 13 del 2022, nella parte in cui prevede che la procedura di stabilizzazione ivi delineata possa avvenire «anche in deroga», anziché «in coerenza» con il piano triennale di fabbisogno del personale; nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale «contrattualizzato a qualunque titolo», anziché reclutato «con contratti a tempo determinato»; nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale diverso da quello sanitario e socio-sanitario, e quindi limitatamente alle parole «tecnico ed amministrativo»; e, infine, nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente *ratione temporis*.

SENTENZA N. 99
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 13 (Stabilizzazione del personale sanitario precario, in attuazione della legge 30 dicembre 2021, n. 234), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3 ottobre 2022, depositato in cancelleria il 3 ottobre 2022, iscritto al n. 62 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;
udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2023 il Giudice relatore Angelo Buscema;
uditi l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Matteo Carmine Iacovelli e Claudia Angiolini per la Regione Molise;
deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge reg. Molise n. 13 del 2022, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 120, secondo comma, Cost.

L'art. 1 della predetta legge regionale dispone che «1. Ai fini dell'attuazione dell'articolo 1, comma 268, lettera b) e c), della legge 30 dicembre 2021 n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) e successive modificazioni, gli enti del Servizio sanitario regionale procedono preliminarmente, entro il 31 dicembre 2022, ad una ricognizione dei fabbisogni del personale, anche nel periodo pandemico, ed applicano il CCNL dell'ambito sanitario aggiornando, anche in deroga, il piano triennale di fabbisogno del personale, applicando le previsioni di legge anche al personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo, selezionato attraverso prove selettive per titoli e/o colloquio, e che abbia maturato o che maturerà alla data del 31 dicembre 2022 i 18 mesi previsti dalla legge n. 234/2021»; l'art. 2 disciplina invece l'entrata in vigore della legge regionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri muove nei confronti dell'art. 1 della legge regionale in esame quattro specifiche censure, contestandolo nella parte in cui prevede, ai fini dell'attuazione della procedura di stabilizzazione prevista dall'art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021: i) la possibilità di derogare al piano triennale dei fabbisogni del personale; ii) la possibilità di stabilizzare personale contrattualizzato con qualunque forma di contratto flessibile; iii) l'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione anche al personale dei ruoli tecnico e amministrativo; iv) l'estensione al 31 dicembre 2022 della finestra temporale utile ai fini della maturazione dei diciotto mesi di servizio (prevista, nel testo originario della normativa statale, al 30 giugno 2022).

Per tali motivi la legge regionale impugnata, derogando ai criteri previsti dall'art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021 – da considerarsi come disposizione interposta – si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, in quanto la normativa molisana impugnata introdurrebbe una forma di stabilizzazione avulsa dal citato quadro normativo statale. La medesima disposizione regionale sarebbe altresì in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché la normativa statale in materia di stabilizzazione del personale sanitario (art. 1, comma 268, lettere b e c, della legge n. 234 del 2021) esprimerebbe al contempo principi fissati dal legislatore statale nella materia «coordinamento della finanza pubblica». Tale disposizione regionale determinerebbe altresì la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., poiché avrebbe dovuto prevedere espressamente i mezzi finanziari per far fronte agli oneri derivanti dalla medesima legge regionale.

Osserva poi il ricorrente che l'art. 117, terzo comma, Cost. sarebbe violato anche in relazione all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, in quanto le disposizioni regionali impugnate, nel prevedere nuove assunzioni del personale, si porrebbero in contrasto con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica stabiliti dal piano di rientro, di cui all'accordo sottoscritto il 27 marzo 2007 fra il Presidente della Regione Molise e i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, recepito con la delibera della Giunta regionale 30 marzo 2007, n. 362.

Il suddetto piano di rientro non si è concluso nei termini previsti e la Regione sarebbe ancora vincolata alla sua osservanza nonché all'adozione delle misure di contenimento della spesa, ai sensi del vigente «Quadro economico e programmatico complessivo per il triennio 2022-2024».

L'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, deduce la lesione dell'art. 120, secondo comma, Cost., poiché le norme regionali impugnate interferirebbero con i poteri che la Costituzione attribuisce al commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari.

Il ricorrente, infine, lamenta la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. da parte dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022, anche là dove prevede la possibilità di avviare procedure selettive del personale, in deroga alle condizioni stabilite dall'art. 1, comma 268, lettera c), della legge n. 234 del 2021, ossia in deroga ai piani triennali dei fabbisogni, estendendo tali procedure anche al personale tecnico-amministrativo, senza rispettare i requisiti di anzianità di servizio stabiliti dal legislatore statale.

2.– Preliminarmente all'esame del merito deve circoscriversi il thema decidendum in quanto, benché il ricorso impugni l'intera legge reg. Molise n. 13 del 2022, le censure si appuntano esclusivamente sull'art. 1, nella parte in cui deroga alle disposizioni statali che dettano i criteri per la stabilizzazione del personale e per l'avvio di procedure selettive riservate. Pertanto, l'esame di questa Corte deve limitarsi alla parte dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022, là dove deroga alle condizioni stabilite dalle lettere b) e c) del comma 268 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, che rimettono a ciascuna regione il compito di definire i «criteri di priorità» da seguire per realizzare la procedura di stabilizzazione ivi prevista.

3.– Sempre in via preliminare va precisato che la disposizione statale interposta (art. 1, comma 268, lettera b, della legge n. 234 del 2021) è stata ripetutamente modificata dopo il promovimento delle odierne questioni e che nel presente giudizio rilevano le sole modifiche concernenti i profili di denunciato contrasto tra la disposizione regionale impugnata e quella interposta (in questo senso, sentenza n. 76 del 2023).

Il legislatore statale è intervenuto sulla disposizione di cui alla lettera b) del citato comma 268, dapprima con l'art. 20-ter del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25, sostituendo l'originaria formula (utilizzata per individuare i destinatari della procedura di stabilizzazione) «il personale del ruolo sanitario e gli operatori socio-sanitari» con la seguente: «il personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario».

Successivamente, è intervenuto con l'art. 1, comma 528, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), sostituendo le parole «che abbiano maturato al 30 giugno 2022» con quelle «che abbiano maturato al 31 dicembre 2023», consentendo quindi che il requisito dei diciotto mesi di servizio fosse maturato entro quest'ultima data.

A seguito delle anzidette modifiche, la disposizione statale interposta – limitatamente alla lettera b) del comma 268 – prevede che, «[a]l fine di rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali anche per il recupero delle liste d'attesa e di consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio anche durante l'emergenza da COVID-19, gli enti del Servizio sanitario nazionale, nei limiti di spesa consentiti per il personale degli enti medesimi [...]: [...] b) ferma restando l'applicazione dell'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, dal 1° luglio 2022 e fino al 31 dicembre 2024 possono assumere a tempo indeterminato, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale, il personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario, anche qualora non più in servizio, che siano stati reclutati a tempo determinato con procedure concorsuali, ivi incluse le selezioni di cui all'articolo 2-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e che abbiano maturato al 31 dicembre 2023 alle dipendenze di un ente del Servizio sanitario nazionale almeno diciotto mesi di servizio, anche non continuativi, di cui almeno sei mesi nel periodo intercorrente tra il 31 gennaio 2020 e il 31 dicembre 2022, secondo criteri di priorità definiti da ciascuna regione. Alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto mediante procedure diverse da quelle sopra indicate si provvede previo espletamento di prove selettive».

Infine, è intervenuto l'art. 4 del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14, che ha apportato significative innovazioni sulla disciplina statale interposta in quanto rivolte ad estendere l'ambito di applicazione della stabilizzazione.

Più precisamente, il suo comma 9-quinquiesdecies ha ulteriormente allungato i termini per conseguire i requisiti ai fini della stabilizzazione, portandoli al 31 dicembre 2024, «[a]llo scopo di fronteggiare la grave carenza di personale e superare il precariato, nonché per garantire continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, per il personale dirigenziale e non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale [...]».

Inoltre, il successivo comma 9-septiesdecies, pur senza modificare la norma statale interposta (art. 1, comma 268, lettera b, della legge n. 234 del 2021), ha esteso l'applicabilità di quest'ultima, «previo espletamento di apposita procedura selettiva e in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale, al personale dirigenziale e non dirigenziale sanitario, socio-sanitario e amministrativo reclutato dagli enti del Servizio sanitario nazionale, anche con contratti di lavoro flessibile, anche qualora non più in servizio, nei limiti di spesa di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2019, n. 60».

4.– Ai fini dell'esame del merito, è necessaria una breve ricostruzione del contesto normativo di riferimento. La disposizione statale di cui alla lettera b) del comma 268 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, nel limitare le stabilizzazioni solo ai lavoratori precedentemente reclutati mediante contratti a tempo determinato, introduce un limite in materia di ordinamento civile, in conformità a quanto stabilito dall'art. 20, comma 1, 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», il quale consente, sino al 31 dicembre 2023, l'assunzione a tempo indeterminato del personale non dirigenziale, che possieda i seguenti requisiti: a) risulti in servizio, anche per un solo giorno, successivamente alla data del 28 agosto 2015, con contratto di lavoro a tempo determinato presso l'amministrazione che deve procedere all'assunzione; b) sia stato assunto a tempo determinato attingendo a una graduatoria, a tempo determinato o indeterminato, riferita a una procedura

concorsuale – ordinaria, per esami o per titoli, ovvero anche prevista in una normativa di legge – in relazione alle medesime attività svolte intese come mansioni dell'area o categoria professionale di appartenenza, procedura anche espletata da amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione; c) abbia maturato, al 31 dicembre 2022, alle dipendenze della stessa amministrazione che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni.

Questa Corte, nel decidere una questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017, ha già avuto modo di chiarire che «[d]alle procedure di “stabilizzazione” previste dall'art. 20 sono esclusi, per effetto della norma di chiusura contenuta nel censurato comma 9, ultimo periodo, del medesimo articolo, i lavoratori utilizzati mediante contratti di somministrazione di lavoro presso le pubbliche amministrazioni. Tale esclusione, però, non è irragionevole, in riferimento all'art. 3 Cost. La prescrizione, contenuta nella disposizione censurata, dell'instaurazione di un rapporto di lavoro a seguito di concorso pubblico, prevista con riferimento alla fattispecie del contratto a termine, non è ipotizzabile anche per la parallela fattispecie del contratto di somministrazione a tempo determinato, poiché quest'ultimo non comporta l'instaurazione di un rapporto di lavoro diretto tra lavoratore somministrato ed ente utilizzatore» (sentenza n. 250 del 2021).

La disciplina sulla stabilizzazione del personale della pubblica amministrazione introduce, dunque, una deroga temporanea al principio del pubblico concorso.

Trattandosi di disposizioni derogatorie al predetto principio, questa Corte ha chiarito che esse comportano «un giudizio di ponderazione a soluzione aperta tra ragioni diverse e confliggenti, in primo luogo quelle che sorreggono la norma generale e quelle che viceversa sorreggono la norma derogatoria: un giudizio che [...] appartiene primariamente al legislatore» (sentenza n. 140 del 2009). Tale giudizio è, pertanto, suscettibile di censure di legittimità costituzionale solo nei casi di manifesta irragionevolezza» (sentenza n. 207 del 2017).

L'art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021, nel delimitare la possibilità di stabilizzare solo i lavoratori preliminarmente reclutati con contratto a tempo determinato (e che abbiano superato un concorso), non comporta una irragionevole disparità di trattamento, poiché difetta la condizione di sostanziale identità delle situazioni messe a confronto. Nella fattispecie dei lavoratori assunti con contratti di lavoro a tempo determinato, infatti, a differenza di quanto avviene nell'ipotesi di lavoratori reclutati con altre forme contrattuali flessibili, il lavoratore viene inserito, mediante procedure selettive, nell'organizzazione dell'ente.

La scelta operata dal legislatore statale con la lettera b) del comma 268 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 – di introdurre una procedura di stabilizzazione in deroga alla regola del pubblico concorso – rispetta le condizioni stabilite dalla norma di cui al comma 1 dell'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017 e pertanto supera il vaglio di non manifesta irragionevolezza.

5.– Ciò chiarito, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022, limitatamente ai profili sopra indicati, sono fondate per violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021.

5.1.– Quanto all'ambito materiale inciso, esso deve essere individuato tenendo conto dello specifico contenuto delle norme impugnate della disposizione regionale in esame, le quali – come detto – attengono alla possibilità di derogare al piano triennale dei fabbisogni del personale (a fronte della coerenza con siffatto piano che si desume dalla norma interposta), all'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione della procedura di stabilizzazione (tale da ricomprendere anche il personale del ruolo tecnico e amministrativo e previamente reclutato con qualunque forma contrattuale) e, infine, all'estensione al 31 dicembre 2022 della finestra temporale utile ai fini della maturazione dei diciotto mesi di servizio (prevista nel testo originario della normativa statale al 30 giugno 2022).

In proposito, questa Corte ha rilevato che «deve ritenersi integrata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., quando la disciplina regionale, consentendo la trasformazione di contratti precari di lavoratori in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, incide sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata

del rapporto, e determina, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico, ovvero il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione (sentenza n. 51 del 2012)» (sentenza n. 194 del 2020). È stata dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che intervenivano su rapporti di lavoro a tempo determinato già in essere e incidevano sul profilo della durata, trasformandoli in nuovi rapporti a tempo indeterminato per effetto della norma censurata (ex plurimis, sentenza n. 195 del 2021).

Si tratta, più in generale, di limiti introdotti dal legislatore statale al fine di porre un argine al rischio di un'indiscriminata stabilizzazione di personale cosiddetto precario dei ruoli sanitario e socio-sanitario, in modo da contemperare l'indiscutibile necessità di «rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali anche per il recupero delle liste d'attesa e di consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio anche durante l'emergenza da COVID-19» con l'esigenza di contenere la spesa per il personale delle strutture del servizio sanitario regionale, nel rispetto altresì del già richiamato principio in materia di pubblico concorso.

Il punto di equilibrio fra queste opposte esigenze è stato individuato dal legislatore statale tramite la fissazione di quattro criteri: 1) la coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale; 2) un limite formale (solo lavoratori precedentemente reclutati con contratti a tempo determinato); 3) un limite soggettivo (i ruoli sanitario e socio-sanitario); e 4) un limite temporale (quest'ultimo, peraltro, oggetto di successive modifiche) (in questo senso, sentenza n. 76 del 2023).

Ci si trova, dunque, di fronte a norme che intervengono in ambiti di competenza legislativa esclusiva statale (ordinamento civile) e concorrente (coordinamento della finanza pubblica), in quanto quelle recate dall'art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021 sono previsioni che intervengono nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento civile» e sono rivolte al contempo a contenere la spesa pubblica per il personale dei ruoli anzidetti entro limiti ragionevoli, in quanto tali espressive di principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica».

Per questa ragione, il legislatore regionale non può incidere sugli anzidetti profili, essendogli consentito soltanto di dare attuazione alla procedura prevista dalla normativa statale nel rispetto dei limiti ivi indicati.

Deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022, nella parte in cui prevede che la procedura di stabilizzazione ivi delineata possa avvenire «anche in deroga», anziché «in coerenza» con il piano triennale di fabbisogno del personale; nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale «contrattualizzato a qualunque titolo», anziché reclutato «con contratti a tempo determinato»; nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale diverso da quello sanitario e socio-sanitario, e quindi limitatamente alle parole «tecnico ed amministrativo»; e, infine, nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente *ratione temporis*.

Del resto, le disposizioni regionali impugnate non hanno trovato attuazione, posto che le uniche stabilizzazioni intervenute medio tempore nella Regione rispettano i criteri stabiliti dall'art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021. La Regione può quindi provvedere alla stabilizzazione del personale tenendo conto della sopravvenuta normativa statale.

6.– Sono altresì fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022 promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 268, lettera c), della legge n. 234 del 2021.

La legge regionale in esame all'art. 1 prevede di avviare procedure selettive in deroga a quanto stabilito dalla norma statale interposta di cui alla lettera c) del comma 268, precisamente, al piano triennale di fabbisogno del personale, ai termini per calcolare l'anzianità nonché ai ruoli cui riservare le menzionate procedure selettive.

Come già ricordato (punto 5.1.), i criteri introdotti dal legislatore statale per avviare procedure selettive riservate al personale sanitario e socio-sanitario sono volti a contemperare l'indiscutibile necessità di «rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali anche per il recupero delle liste

d'attesa e di consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio anche durante l'emergenza da COVID-19» con l'altrettanto pressante esigenza di contenere la spesa per il personale delle strutture del servizio sanitario regionale, nel rispetto dei principi posti in materia di pubblico concorso.

Il legislatore regionale, nell'avviare procedure selettive riservate deve, dunque, attenersi ai criteri stabiliti dallo Stato nell'esercizio della competenza legislativa a dettare principi di coordinamento della finanza pubblica.

Pertanto, l'art. 1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022 è costituzionalmente illegittimo: nella parte in cui prevede di avviare le procedure selettive riservate, «in deroga», anziché «in coerenza» con il piano triennale di fabbisogno del personale; nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale diverso da quello sanitario e socio-sanitario, quindi limitatamente alle parole «tecnico e amministrativo»; infine, nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente *ratione temporis*.

7.- Restano assorbite le ulteriori censure proposte nei confronti della medesima disposizione regionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 13 (Stabilizzazione del personale sanitario precario, in attuazione della legge 30 dicembre 2021, n. 234), nella parte in cui prevede che la procedura di stabilizzazione ivi delineata possa avvenire «anche in deroga», anziché «in coerenza» con il piano triennale di fabbisogno del personale; nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale anche al personale «contrattualizzato a qualunque titolo», anziché del personale che sia stato reclutato «con contratti a tempo determinato», diverso da quello sanitario e socio-sanitario, e quindi limitatamente alle parole «tecnico ed amministrativo»; infine, nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente *ratione temporis*;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022, nella parte in cui prevede di avviare procedure selettive riservate, «in deroga», anziché «in coerenza» con il piano triennale di fabbisogno del personale; nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale diverso da quello sanitario e socio-sanitario, quindi limitatamente alle parole «tecnico e amministrativo»; infine, nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente *ratione temporis*.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 maggio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 21 marzo 2023, n. 100

Materia: Enti locali - Segretario comunale

Parametri invocati: articoli 3, 51, primo comma, 97, 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione; art. 2, lettera b) dello Statuto della Valle d'Aosta

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 4, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 27 maggio 2022, n. 6 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2022/2024. Modificazioni di leggi regionali)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 27 maggio 2022, n. 6 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2022/2024. Modificazioni di leggi regionali), nella parte in cui prevede che ai soggetti di cui alle lettere a) e b) del comma 6 dell'art. 1 della legge della Regione Valle d'Aosta 19 agosto 1998, n. 46 (Norme in materia di segretari degli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta), non è applicabile la disposizione di cui all'art. 1, comma 7, della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, nella parte in cui prevede che ai soggetti di cui alle lettere c) e d) del comma 6 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 non è applicabile la disposizione di cui all'art. 1, comma 8, della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998, promosse, in riferimento all'art. 2, lettera b), della legge costituzionale 2 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e agli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 4, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 27 maggio 2022, n. 6 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2022/2024. Modificazioni di leggi regionali) per violazione degli articoli 3, 51, primo comma, 97 e 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.

La disposizione impugnata introduce una modalità straordinaria e temporanea di iscrizione all'albo regionale dei segretari degli enti locali, inserendosi in un contesto normativo che già esonera alcune categorie di soggetti dal necessario superamento del concorso pubblico per segretari, e stabilisce per costoro una ulteriore deroga, esimendoli anche dalla previa necessaria partecipazione ad alcuni specifici corsi di formazione.

Secondo il ricorrente tale disposizione viola, in primo luogo, l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, determinando una indebita ingerenza nella materia "ordinamento civile". Inoltre, vi sarebbe, una lesione dell'articolo 2, lettera b), dello statuto speciale e degli articoli 3, 51, primo comma, e 97 della Costituzione perché la disposizione impugnata consentirebbe l'iscrizione all'albo regionale di soggetti rispetto ai quali non sarebbe «assicurata una procedura volta ad accertare [...] la qualificazione professionale necessaria all'esercizio delle specifiche e peculiari

funzioni segretariali». Ciò determinerebbe un contrasto con i principi costituzionali di imparzialità dell'azione amministrativa, di eguaglianza e parità di trattamento nell'accesso ai pubblici impieghi, del concorso pubblico come strumento necessario per l'imparzialità amministrativa e la selezione di soggetti in possesso delle conoscenze tecnico specialistiche per svolgere le funzioni pubbliche, costituenti limiti alle competenze statutarie della Regione resistente.

La Corte, preliminarmente, illustra la portata precettiva della disposizione impugnata, nonché svolge una breve ricostruzione del contesto normativo in cui essa si inserisce, relativo all'accesso, nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, all'albo regionale dei segretari degli enti locali.

La regolamentazione di base per l'accesso al succitato albo è infatti prevista, non già dalla normativa impugnata, bensì dalla legge regionale della Valle d'Aosta n. 46 del 1998 (Norme in materia di segretari degli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta). L'articolo 1, comma 5, di quest'ultima legge stabilisce, in generale, che l'iscrizione all'albo può avvenire previo superamento del relativo concorso pubblico regionale. Il successivo comma 6, tuttavia, consente l'iscrizione anche alle seguenti categorie: a) dirigenti degli enti del comparto unico regionale assunti a tempo indeterminato; b) soggetti in possesso di laurea magistrale e dei requisiti previsti dalla normativa regionale vigente per l'accesso alla qualifica unica dirigenziale; c) soggetti iscritti all'albo nazionale di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 465 del 1997; d) segretari degli enti locali in servizio presso le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano; e) segretari iscritti all'albo regionale ai sensi del comma 5 per almeno un triennio, cessati dal servizio per cause diverse dal licenziamento per giusta causa e che abbiano esercitato le funzioni nel triennio precedente la richiesta di nuova iscrizione.

In virtù della citata disciplina regionale del 1998, i soggetti di cui alle lettere a) e b) del comma 6 (e cioè i dirigenti regionali e i soggetti in possesso di laurea) accedono all'albo senza aver superato il pertinente concorso pubblico regionale per segretari. Per parte loro, i soggetti di cui alle lettere c), d) ed e) del medesimo comma hanno superato l'apposito concorso pubblico nazionale (quelli di cui alle lettere c e d), oppure regionale (quelli di cui alla lettera e) o ancora quello comunale (quelli di cui alla lettera d, limitatamente alle Province autonome di Trento e di Bolzano).

In questo regime, il legislatore regionale, al comma 7 dell'articolo 1 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 46 del 1998, ha innanzitutto stabilito che i soggetti del primo gruppo, appunto quelli di cui alle lettere a) e b) del comma 6, possano iscriversi all'albo subordinatamente alla ricorrenza di un requisito specifico, ovvero la frequenza di un corso di formazione «professionalizzante» e il superamento del relativo esame finale. Il comma 8 del medesimo articolo 1, inoltre, prevede che i soggetti di cui alle lettere c) e d) del comma 6 possano iscriversi all'albo regionale, subordinatamente alla frequenza di un corso di formazione «sulle peculiarità dell'ordinamento regionale» e al superamento del relativo esame finale (con esclusione di coloro che siano già risultati idonei in precedenti concorsi espletati per il reclutamento di segretari degli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste).

L'impugnato articolo 4, comma 3, della legge regionale della Valle d'Aosta n. 6 del 2022, inserendosi in una disciplina che già consente a talune categorie di accedere all'albo regionale dei segretari degli enti locali senza aver superato l'apposito concorso pubblico regionale, introduce una deroga (sia pur in via straordinaria) alla regola che a tali categorie impone, quale requisito per l'iscrizione all'albo, di frequentare appositi corsi di formazione e di superare i relativi esami finali. Infatti la disposizione impugnata stabilisce infatti che i soggetti di cui al comma 6, lettere a), b), c) e d), «in via straordinaria possono presentare domanda di iscrizione straordinaria all'Albo», senza esser tenuti a frequentare i citati corsi di formazione, e, di conseguenza, nemmeno a superare i relativi esami finali, in considerazione, secondo quanto disposto dal comma 1 del medesimo articolo, della carenza di soggetti incaricabili iscritti all'albo regionale dei segretari e nelle more dell'espletamento di una nuova procedura concorsuale per l'accesso al medesimo albo, da concludersi entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale.

La Corte ribadisce la propria posizione secondo cui la frequenza di un corso-concorso, in assenza di una preliminare prova pubblica di selezione degli aspiranti, non è equiparabile al superamento di un concorso pubblico, ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione (sentenze n. 95 del 2021, n. 277 del 2013, n. 30 del 2012, n. 127 del 2011 e n. 225 del 2010). Nella situazione normativa data, l'esonero dei soggetti che non hanno superato lo specifico concorso segretariale dal corso di formazione e dal relativo esame finale previsto dal legislatore regionale al comma 7 dell'articolo 1 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 46 del 1998 rinnova ed aggrava la violazione dell'articolo 97 della Costituzione, perché consente la diretta iscrizione all'albo (sia pur in via straordinaria) senza nemmeno il previo accrescimento delle loro capacità tecnico-professionali, che quel corso, secondo le previsioni dello stesso legislatore regionale, sarebbe indirizzato a ottenere.

Pertanto la Corte dichiara costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'articolo 2, lettera b), dello statuto speciale e dell'articolo 97 della Costituzione, l'articolo 4, comma 3, della legge regionale della Valle d'Aosta n. 6 del 2022, nella parte in cui prevede che ai soggetti di cui alle lettere a) e b) del comma 6 dell'articolo 1 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 46 del 1998 non è applicabile la disposizione di cui all'articolo 1, comma 7, della medesima l. r. Valle d'Aosta n. 46 del 1998.

La Corte, infine, sollecita il legislatore regionale a un intervento riformatore coerente con i principi affermati nella sentenza, anche alla luce dell'annunciata revisione organica della disciplina regionale vigente in materia.

SENTENZA N. 100
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 27 maggio 2022, n. 6 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2022/2024. Modificazioni di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 26 luglio 2022, depositato in cancelleria il 27 luglio 2022, iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;
udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2023 il giudice relatore Nicolò Zanon;
uditi l'avvocato della Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanni Guzzetta per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;
deliberato nella camera di consiglio del 21 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, secondo cui, «[f]ermi restando i requisiti di iscrizione all'Albo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, della l.r. 46/1998, per i soggetti di cui al comma 1 non sono applicabili le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 7 e 8, della medesima l.r. 46/1998».

1.1.– Come si avrà modo di precisare ulteriormente, la disposizione impugnata introduce una modalità straordinaria e temporanea di iscrizione all'albo regionale dei segretari degli enti locali, inserendosi in un contesto normativo che già esonera alcune categorie di soggetti dal necessario superamento del concorso pubblico per segretari, e stabilisce per costoro una ulteriore deroga, esimendoli anche dalla previa necessaria partecipazione ad alcuni specifici corsi di formazione.

Ritiene l'Avvocatura generale dello Stato che tale disposizione violi, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., determinando «una indebita ingerenza nella materia “ordinamento civile”».

Vi sarebbe, altresì, una lesione dell'art. 2, lettera b), dello statuto speciale e degli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., perché la disposizione impugnata consentirebbe l'iscrizione all'albo regionale di soggetti rispetto ai quali non sarebbe «assicurata una procedura volta ad accertare [...] la qualificazione professionale necessaria all'esercizio delle specifiche e peculiari funzioni segretariali». Ciò determinerebbe un contrasto con i «principi costituzionali di imparzialità dell'azione amministrativa, di eguaglianza e parità di trattamento nell'accesso ai pubblici impieghi, del concorso pubblico come strumento necessario per l'imparzialità amministrativa e la selezione di soggetti in possesso delle conoscenze tecnico specialistiche per svolgere le funzioni pubbliche», costituenti limiti alle competenze statutarie della Regione resistente.

2.– La Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste ha eccepito l’inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse per violazione degli artt. 2, lettera b), dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera l), Cost., sostenendo che il ricorso non identificherebbe in modo esauriente le competenze legislative ad essa attribuite dallo stesso statuto.

In particolare, l’Avvocatura generale avrebbe bensì lamentato che la legge regionale abbia ecceduto la competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, di cui all’art. 2, lettera b), dello statuto speciale, ma avrebbe omesso di confrontarsi con l’ulteriore competenza statutaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale, riconosciuta dalla lettera a) del citato art. 2, ed anche «con la disciplina» di cui all’art. 117, quarto comma, Cost., applicabile alla Regione resistente «in forza della clausola di “maggior favore”» contenuta nell’art. 10, comma 1, della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Inoltre, sostiene la Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste che la questione promossa in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sarebbe inammissibile per inconferenza del parametro, e comunque per difetto di motivazione sulle ragioni della sua evocazione, soprattutto a fronte delle citate competenze regionali di cui alle lettere a) e b) dell’art. 2 dello statuto speciale.

2.1– L’eccezione è fondata, con esclusivo riferimento alla dedotta violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Le sentenze n. 60 del 2023, n. 167 e n. 95 del 2021 di questa Corte hanno ricondotto le normative delle regioni ad autonomia speciale che regolano l’accesso all’albo dei segretari comunali (e quelle relative all’attribuzione delle relative funzioni vicarie) alla competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni.

Tale competenza include la disciplina del relativo personale (sentenza n. 132 del 2006), e deve esercitarsi «in “armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica”, sia che si vogliano disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro sia che si intendano dettare norme in tema di status del personale dipendente» (sentenza n. 95 del 2021).

Il ricorso introduttivo, pur riconoscendo l’ascrizione della disposizione impugnata alla ricordata competenza statutaria, ne ha contestualmente lamentato l’incidenza sull’ordinamento civile, ma non ha fornito a supporto adeguata motivazione, dovendosi tener conto che tale motivazione deve essere «tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia» (sentenza n. 39 del 2022; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 25 del 2021, n. 52 del 2017 e n. 151 del 2015).

Nemmeno può considerarsi motivazione sufficiente quella contenuta nella memoria illustrativa, ove il ricorrente deduce di aver affermato, nell’atto introduttivo, che tra i limiti alla competenza primaria della Regione resistente figurerebbe anche il «principio dell’ordinamento giuridico della Repubblica» secondo cui l’attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali spetta al legislatore statale, «in quanto parte anche dell’ordinamento civile».

In disparte l’assertività di tale ultima affermazione, la violazione del riferito principio è bensì affermata nel ricorso introduttivo, ma non è affatto posta in relazione alla previa evocazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. E, come è noto, il ricorso introduttivo determina il perimetro del thema decidendum, insuscettibile di ampliamenti ad opera delle memorie illustrative (tra le tante, sentenze n. 240 e n. 119 del 2022, n. 165 del 2017, n. 272, n. 202 e n. 145 del 2016).

Parimenti estranea all’ambito delle questioni da decidere è la censura, a sua volta proposta soltanto nella memoria depositata in vista dell’udienza di discussione, relativa al carattere temporaneo delle funzioni attribuite ai segretari comunali reclutati con le modalità introdotte dalla disposizione impugnata. Queste modalità, secondo il ricorrente, darebbero luogo ad un rapporto di lavoro a tempo determinato non in linea con il modello statale, «in quanto il relativo contratto risulta sprovvisto del termine “naturale” di scadenza», così determinando, nuovamente, «una indebita ingerenza» nella materia dell’ordinamento civile riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Non presente, neanche in nuce, nel ricorso introduttivo, questa censura appare piuttosto una replica alla ricostruzione del quadro normativo regionale operata dalla resistente, che ha sottolineato,

in particolare, la temporaneità e sussidiarietà degli incarichi attribuiti ai soggetti presi in considerazione dalla disposizione impugnata.

2.2.– Non incide, invece, sull'ammissibilità delle questioni la mancata evocazione dell'art. 2, lettera a), dello statuto speciale, che attribuisce alla potestà legislativa regionale la materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale».

È vero che nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, a differenza di quanto è previsto nelle legislazioni regionali oggetto delle menzionate sentenze n. 60 del 2023, n. 95 del 2021 e n. 167 del 2021, i segretari comunali sono dipendenti regionali e non statali, come nel caso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e della Regione autonoma Sardegna, o degli enti locali, come nel caso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol. Infatti, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 prevede che «[i] segretari degli enti locali sono dirigenti appartenenti alla qualifica unica dirigenziale, iscritti all'Albo regionale dei segretari, istituito e gestito dall'Agenzia regionale», che «è ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposto alla vigilanza della Presidenza della Regione». Per parte sua, l'art. 8 della medesima legge regionale stabilisce che il «rapporto di lavoro dei segretari degli enti locali è disciplinato dal contratto collettivo regionale di lavoro».

Alla luce di tale peculiarità, si deve convenire con la resistente che le norme regionali in tema di accesso all'albo valdostano sono espressione, sia della competenza legislativa statutaria in materia di enti locali e relative circoscrizioni – posto che il segretario comunale dipende funzionalmente dal sindaco (art. 3, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998) e presta la propria attività di servizio in favore del comune – sia di quella in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale.

Ciò, tuttavia, non comporta l'inammissibilità delle questioni promosse, poiché entrambe le competenze legislative statutarie in esame incontrano i medesimi limiti, dovendo esercitarsi in armonia con la Costituzione, con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nel rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, «nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Per il ricorrente, l'espressa indicazione, nel ricorso introduttivo, della competenza statutaria non ricordata non avrebbe perciò comportato sostanziali modifiche in punto di onere di motivazione della censura.

3.– Non fondata è poi l'ulteriore eccezione d'inammissibilità sollevata dalla Regione resistente in relazione al «parametro interposto» dell'art. 13 del d.P.R. n. 465 del 1997, disposizione regolamentare che non potrebbe vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale.

L'Avvocatura generale, infatti, non evoca questa disposizione quale limite alla competenza della Regione resistente, ma in quanto norma recante la disciplina del pubblico concorso statale per segretari comunali, in evidente attuazione (oltre che dell'art. 98, comma 1, TUEL) dell'art. 97 Cost., che è – esso sì – il limite correttamente individuato dal ricorrente alle competenze primarie della Regione medesima (sentenza n. 95 del 2021).

4.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, promossa per violazione dell'art. 2, lettera b), dello statuto speciale e dell'art. 97 Cost., è fondata nella parte in cui esso esonera i soggetti di cui alle lettere a) e b) del comma 6 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 dal corso di formazione «professionalizzante» di cui all'art. 1, comma 7, della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998.

4.1.– L'esposizione delle ragioni della presente decisione richiede, preliminarmente, un'illustrazione della portata precettiva della disposizione impugnata, nonché una breve ricostruzione del contesto normativo in cui essa si inserisce, relativo all'accesso, nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, all'albo regionale dei segretari degli enti locali.

La regolamentazione di base per l'accesso all'albo in questione è infatti prevista, non già dalla normativa impugnata, bensì dalla menzionata legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998.

L'art. 1, comma 5, di quest'ultima legge stabilisce, in generale, che l'iscrizione all'albo può avvenire previo superamento del relativo concorso pubblico regionale.

Il successivo comma 6, tuttavia, consente l'iscrizione anche alle seguenti categorie: a) dirigenti degli enti del comparto unico regionale assunti a tempo indeterminato; b) soggetti in possesso di laurea magistrale e dei requisiti previsti dalla normativa regionale vigente per l'accesso alla qualifica unica dirigenziale; c) soggetti iscritti all'albo nazionale di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 465 del 1997; d) segretari degli enti locali in servizio presso le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano; e) segretari iscritti all'albo regionale ai sensi del comma 5 per almeno un triennio, cessati dal servizio per cause diverse dal licenziamento per giusta causa e che abbiano esercitato le funzioni nel triennio precedente la richiesta di nuova iscrizione.

Come si vede, in virtù della citata disciplina regionale del 1998, i soggetti di cui alle lettere a) e b) del comma 6 (e cioè i dirigenti regionali e i soggetti in possesso di laurea) accedono all'albo senza aver superato il pertinente concorso pubblico regionale per segretari. Per parte loro, i soggetti di cui alle lettere c), d) ed e) del medesimo comma hanno superato l'apposito concorso pubblico nazionale (quelli di cui alle lettere c e d), oppure regionale (quelli di cui alla lettera e) o ancora quello comunale (quelli di cui alla lettera d, limitatamente alle Province autonome di Trento e di Bolzano).

In questo regime, il legislatore regionale, al comma 7 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998, ha innanzitutto stabilito che i soggetti del primo gruppo, appunto quelli di cui alle lettere a) e b) del comma 6, possano iscriversi all'albo subordinatamente alla ricorrenza di un requisito specifico, ovvero la frequenza di un corso di formazione «professionalizzante» e il superamento del relativo esame finale.

Il comma 8 del medesimo art. 1, inoltre, prevede che i soggetti di cui alle lettere c) e d) del comma 6 possano iscriversi all'albo regionale, subordinatamente alla frequenza di un corso di formazione «sulle peculiarità dell'ordinamento regionale» e al superamento del relativo esame finale (con esclusione di coloro che siano già risultati idonei in precedenti concorsi espletati per il reclutamento di segretari degli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste).

4.2.– In tale contesto normativo, l'impugnato art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022 introduce dunque una deroga a quanto prescritto dai commi 7 e 8 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998, cioè alle disposizioni che – per i soggetti che non hanno superato l'apposito concorso regionale per l'accesso all'albo dei segretari degli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste – prevedono la frequenza di corsi di formazione e il sostenimento dei relativi esami finali.

In combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolo, in considerazione della carenza di soggetti incaricabili iscritti all'albo regionale dei segretari e nelle more dell'espletamento di una nuova procedura concorsuale per l'accesso al medesimo albo, da concludersi entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale, la disposizione impugnata stabilisce infatti che i soggetti di cui al comma 6, lettere a), b), c) e d), «in via straordinaria possono presentare domanda di iscrizione straordinaria all'Albo», senza esser tenuti a frequentare i citati corsi di formazione, e, di conseguenza, nemmeno a superare i relativi esami finali.

In sintesi, l'impugnato art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, inserendosi in una disciplina che già consente a talune categorie di accedere all'albo regionale dei segretari degli enti locali senza aver superato l'apposito concorso pubblico regionale, introduce una deroga (sia pur in via straordinaria) alla regola che a tali categorie impone, quale requisito per l'iscrizione all'albo, di frequentare appositi corsi di formazione e di superare i relativi esami finali.

5.– Ciò posto, il ricorrente lamenta, in particolare, che l'art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022 violi l'art. 2, lettera b), dello statuto speciale e l'art. 97 Cost., perché consentirebbe l'iscrizione all'albo regionale di soggetti rispetto ai quali non sarebbe «assicurata una procedura volta ad accertare [...] la qualificazione professionale necessaria all'esercizio delle specifiche e peculiari funzioni segretariali».

5.1.– È ben vero che la deroga originaria al principio del pubblico concorso, per alcune delle descritte categorie di soggetti, è contenuta nel comma 6 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998, a suo tempo non fatto oggetto di impugnazione in via principale di fronte a questa Corte.

La disposizione ora impugnata, per parte sua, intervenendo su tale situazione normativa, prevede invece un'eccezione all'obbligo di frequenza dei menzionati corsi di formazione, e di superamento dei relativi esami finali, da parte dei soggetti di cui allo stesso art. 1, comma 6, lettere a), b), c) e d), della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998, ossia per coloro cui è consentito l'accesso all'albo, o senza aver superato alcuno specifico concorso pubblico per la carriera di segretario degli enti locali (soggetti di cui alle lettere a e b), oppure dopo aver superato concorsi pubblici specifici, ma diversi da quello regionale di cui all'art. 1, comma 5, della medesima legge regionale (soggetti di cui alle lettere c e d).

5.2.– Vengono qui particolarmente in considerazione i soggetti di cui alle lettere a) e b), ossia coloro che non hanno superato lo specifico concorso pubblico per l'accesso alla carriera di segretario degli enti locali.

Essi, infatti, si trovano in una condizione obiettivamente differente rispetto alle altre categorie in questione, cui appartengono soggetti che quel concorso per l'accesso alla carriera di segretario lo hanno invece superato. Questa differenza viene ora ulteriormente accentuata, perché la disposizione impugnata non solo non pone rimedio, per gli appartenenti alle categorie di cui alle lettere a) e b), all'assenza del concorso pubblico, ma aggiunge, per costoro, la possibilità di iscriversi all'albo (sia pur in via straordinaria) senza nemmeno frequentare il menzionato corso di formazione «professionalizzante».

Dev'essere allora ribadita la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la frequenza di un corso-concorso, in assenza di una preliminare prova pubblica di selezione degli aspiranti, non è equiparabile al superamento di un concorso pubblico, ai sensi dell'art. 97 Cost. (sentenze n. 95 del 2021, n. 277 del 2013, n. 30 del 2012, n. 127 del 2011 e n. 225 del 2010).

Tuttavia, nella situazione normativa data, l'esonero dei soggetti che non hanno superato lo specifico concorso segretariale dal corso di formazione e dal relativo esame finale previsto dal legislatore regionale al comma 7 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 rinnova ed aggrava la violazione dell'art. 97 Cost., perché consente la diretta iscrizione all'albo (sia pur in via straordinaria) senza nemmeno il previo accrescimento delle loro capacità tecnico-professionali, che quel corso, secondo le previsioni dello stesso legislatore regionale, sarebbe indirizzato a ottenere.

5.3.– Resta da precisare che non attenua la lesione qui riscontrata il carattere straordinario dell'iscrizione consentita dalla disposizione impugnata, né la circostanza – sulla quale insiste la difesa regionale – per cui tutti i soggetti di cui all'art. 1, comma 6, della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 (e quindi anche i soggetti presi in considerazione dalla parte di disposizione qui ritenuta costituzionalmente illegittima), possono svolgere le funzioni di segretario comunale solo a tempo determinato, per reggenza o copertura temporanea, e per il solo tempo necessario all'insediamento dei vincitori di concorsi o finanche degli idonei non vincitori, i quali, in caso di copertura di tutti i posti, comunque li precedono e li sostituiscono anche nelle assegnazioni temporanee.

Infatti, come già rilevato da questa Corte in fattispecie analoga, la straordinarietà dell'iscrizione all'albo indica soltanto che la possibilità di iscriversi è soggetta a un termine, ma nulla dice circa la durata dell'iscrizione, la quale, in difetto di previsione contraria, non può considerarsi temporanea (sentenza n. 60 del 2023). Né ha pregio il rilievo che vincitori e idonei ai concorsi pubblici regionali prevalgano, persino nelle assegnazioni temporanee, sui soggetti qui considerati: costoro vengono bensì privati dell'incarico, ma cionondimeno mantengono l'iscrizione all'albo e potrebbero perciò nuovamente ottenere incarichi in futuro.

6.– Va pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 2, lettera b), dello statuto speciale e dell'art. 97 Cost., l'art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, nella parte in cui prevede che ai soggetti di cui alle lettere a) e b) del comma 6 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 non è applicabile la disposizione di cui all'art. 1, comma 7, della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998.

Restano assorbite le restanti questioni di legittimità costituzionale promosse in relazione all'art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022 nella parte sopra indicata.

7.– Non sono fondate, invece, le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti del medesimo art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, nella parte in cui esonera i soggetti di cui alle lettere c) e d) del comma 6 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 dal corso di formazione «sulle peculiarità dell'ordinamento locale» di cui all'art. 1, comma 8, della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998.

7.1.– Non sussiste, in primo luogo, la violazione dell'art. 2, lettera b), dello statuto speciale e del principio generale dell'ordinamento giuridico della Repubblica, secondo cui l'attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali spettano al legislatore statale.

È infatti risolutivo rilevare, come correttamente osservato dalla Regione resistente e come già illustrato al punto 2.2. che precede, che i segretari comunali valdostani non sono funzionari statali, ma regionali (artt. 1, comma 1, e 8 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998).

7.2.– Non vi è poi violazione dell'art. 2, lettera b), dello statuto speciale e dell'art. 97 Cost., dal momento che, come chiarito ai punti 4 e 5 che precedono, il corso di formazione, con il relativo esame finale, di cui all'art. 1, comma 8, della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 riguarda soggetti che hanno vinto l'apposito concorso pubblico, nazionale o comunale (per le Province autonome di Trento e di Bolzano), per segretari degli enti locali, ossia soggetti la cui specifica preparazione e capacità professionale è stata oggetto di apposita verifica.

7.3.– Nemmeno sussiste, infine, l'asserita violazione dell'art. 2, lettera b), dello statuto speciale e degli artt. 3 e 51, primo comma, Cost., dal momento che a garantire la sostanziale condizione di eguaglianza nell'accesso al pubblico impiego per i soggetti di cui alle lettere c) e d) del comma 6 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 è proprio il previo espletamento del pubblico concorso per segretari.

I segretari in questione, infatti, in regime di iscrizione sia ordinaria che straordinaria, hanno comunque superato un'apposita procedura concorsuale, il che rende marginale e non rilevante, ai fini qui presi in considerazione, l'esonero straordinario previsto dalla disposizione impugnata dal corso di formazione «sulle peculiarità dell'ordinamento regionale».

8.– Da ultimo – non riguardando il presente giudizio quelle disposizioni della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 che consentono l'iscrizione all'albo regionale dei segretari degli enti locali a soggetti che non hanno superato il pertinente pubblico concorso – questa Corte non può esimersi dal sollecitare il legislatore regionale a un intervento riformatore coerente con i principi qui affermati, anche alla luce dell'annunciata revisione organica della disciplina regionale vigente in materia (art. 1 della legge della Regione Valle d'Aosta 29 marzo 2021, n. 4, recante «Disposizioni urgenti per garantire la tempestiva copertura dei posti di segretario degli enti locali a seguito della rideterminazione degli ambiti territoriali sovracomunali effettuata ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 21 dicembre 2020, n. 15. Riorganizzazione amministrativa del Consorzio dei Comuni della Valle d'Aosta ricadenti nel Bacino imbrifero montano della Dora Baltea (BIM). Modificazioni di leggi regionali»).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 27 maggio 2022, n. 6 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2022/2024. Modificazioni di leggi regionali), nella parte in cui prevede che ai soggetti di cui alle lettere a) e b) del comma 6 dell'art. 1 della legge della Regione Valle d'Aosta 19 agosto 1998, n. 46 (Norme in materia di segretari degli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta), non è applicabile la disposizione di cui all'art. 1, comma 7, della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, nella parte in cui prevede che ai soggetti di cui alle lettere c) e d) del comma 6 dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998 non è applicabile la disposizione di cui all'art. 1, comma 8, della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998, promosse, in riferimento all'art. 2, lettera b), della legge costituzionale 2 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e agli artt. 3, 51, primo comma, e 97 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 21 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 maggio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 5 aprile 2023, n. 102

Materia: energia, concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico

Parametri invocati: art. 117, comma primo, Cost in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, e comma secondo, lettera e), Cost., con riguardo alla materia "tutela della concorrenza".

Giudizio: in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge della Regione Abruzzo 9 giugno 2022, n. 9, recante "Disciplina modalità di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche d'acqua a uso idroelettrico in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica)", articolo 2.

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 9 giugno 2022, n. 9, recante "Disciplina modalità di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche d'acqua a uso idroelettrico in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica)".

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022, per violazione dell'art. 117, commi primo, in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, nonché secondo, lettera e), Cost., con riguardo alla materia "tutela della concorrenza", in relazione all'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999.

L'art. 2, comma 1, primo periodo, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 stabilisce che le disposizioni della medesima legge non si applicano "alle grandi concessioni di derivazione idroelettrica volte a soddisfare per almeno l'80 per cento il consumo energetico annuo del soggetto autoproduttore, come definito dall'articolo 2, comma 2, del d.lgs. 79/1999". Quest'ultimo inciso è stato così sostituito dall'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 37 del 2022, il quale ha previsto che "al comma 1 dell'articolo 2 le parole "secondo quanto disposto" sono sostituite con le seguenti: "come definito".

Il secondo periodo (sempre del comma 1) prescrive, inoltre, che "il mancato rispetto della percentuale di cui al presente comma per due annualità del triennio di riferimento comporta la decadenza dal diritto a derivare e a utilizzare l'acqua pubblica a fini idroelettrici per autoproduzione".

Di seguito, il comma 2 dell'articolo impugnato statuisce che, alle concessioni sottratte al campo di applicazione della legge ai sensi del comma 1, si applicano le disposizioni di cui al Regolamento emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 13 agosto 2007, n. 3/Reg. (Disciplina dei procedimenti di concessione di derivazione di acqua pubblica, di riutilizzo delle acque reflue e di ricerche di acque sotterranee) in materia di rilascio e/o rinnovo delle concessioni di derivazione d'acqua pubblica. L'art. 8, comma 1, lettera b), della citata legge reg. Abruzzo n. 37 del 2022 ha soppresso alla fine di quest'ultimo periodo la frase: "a scopo idroelettrico che, per le grandi derivazioni destinate all'autoproduzione, costituiscono l'attuazione di quanto delegato al legislatore regionale dall'articolo 12 del d.lgs. 79/1999".

Sempre l'art. 2, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 prosegue poi disponendo che, "nel caso in cui pervengano più domande concorrenti di derivazione d'acqua a scopo

idroelettrico, a parità di condizioni è preferita quella volta a soddisfare il maggior fabbisogno energetico utile all'esercizio delle attività produttive del soggetto richiedente con riferimento al fabbisogno già esistente alla data della richiesta di rilascio e/o rinnovo”.

Infine, il comma 3 della medesima previsione impugnata vieta all'autoproduttore, titolare della concessione, di trasferire l'utenza, salvo il caso di nulla osta al trasferimento dell'azienda o del ramo di azienda, e contempla la decadenza automatica dalla concessione in caso di cessazione definitiva dell'attività produttiva cui è asservita.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che l'articolo impugnato violi due parametri costituzionali.

In primo luogo, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, che, con riferimento alle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, avrebbe trovato attuazione nell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, sia la previsione di cui alla direttiva europea sia quella nazionale di implementazione non riconoscerebbero, a favore all'autoproduttore, alcuna deroga al regime disposto per il rilascio delle concessioni.

In secondo luogo, l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 violerebbe, secondo il ricorrente, la competenza legislativa statale esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella materia “tutela della concorrenza”, in quanto escluderebbe l'autoproduttore dal rispetto delle procedure contemplate dall'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 a difesa della concorrenza per il mercato.

La Corte ritiene fondata la questione.

Il legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza esclusiva nella materia “tutela della concorrenza”, ha disciplinato la concessione delle grandi derivazioni idroelettriche all'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, nella formulazione risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 11-quater, comma 1, lettera a), del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, demandando alle regioni il compito di regolare la loro assegnazione nel rispetto di criteri puntualmente definiti dallo Stato.

In particolare, l'art. 12, comma 1-bis, del d.lgs. n. 79 del 1999 dispone che le regioni, ove non ravvisino un prevalente interesse pubblico a un diverso uso delle acque, incompatibile con il mantenimento dell'utilizzo a fine idroelettrico, possano assegnare le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche: i) a operatori economici individuati attraverso l'espletamento di gare con procedure a evidenza pubblica; ii) a società a capitale misto pubblico privato, nelle quali il socio privato venga scelto sempre attraverso l'espletamento di gare con procedure a evidenza pubblica; iii) a operatori economici selezionati tramite le procedure di cui agli artt. 179 e seguenti del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) in materia di partenariato pubblico privato.

Al comma 1-ter, anch'esso frutto dell'interpolazione operata dal d.l. n. 135 del 2018, come convertito, il medesimo art. 12 prevede che le regioni disciplinino a) le modalità per lo svolgimento delle procedure di assegnazione di cui al comma 1-bis; b) i termini di avvio delle procedure di cui al comma 1-bis; c) i criteri di ammissione e di assegnazione; d) la previsione che l'eventuale indennizzo è posto a carico del concessionario subentrante; e) i requisiti di capacità finanziaria, organizzativa e tecnica adeguata all'oggetto della concessione richiesti ai partecipanti e i criteri di valutazione delle proposte progettuali, prescrivendo il rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e delle disposizioni di cui al presente articolo.

L'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, come modificato e integrato, è certamente ascrivibile all'ambito materiale [...] della concorrenza “per il mercato” (sentenza n. 259 del 2022), in quanto è volto a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (ex plurimis, sentenze n. 44 del 2023, n. 112 e n. 4 del 2022, n. 56 del 2020 e n. 137 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 259 del 2022).

La sua disciplina, caratterizzata dall'individuazione di procedure tipiche di assegnazione, dall'indicazione di dettagliati criteri-guida e dalla fissazione di stringenti termini di attuazione,

decorsi i quali interviene in sostituzione lo Stato conferma che l'attribuzione alle regioni di poteri regolatori opera solo entro i ristretti limiti definiti dalla legge statale. La fase dell'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, che afferisce alla materia tutela della concorrenza, resta, dunque, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenza n. 259 del 2022).

Un simile approdo interpretativo è ulteriormente confermato da quanto era stato già puntualizzato dalla Corte con la sentenza n. 117 del 2022. La Corte, infatti, aveva precisato che, in sede di assegnazione delle concessioni, “permangono inalterate, almeno a livello di principio, le ragioni in favore di una regolazione uniforme degli aspetti più rilevanti della materia. Esse riguardano, certamente, il rispetto dei vincoli europei quanto all'affidamento (anche) a privati di beni e servizi pubblici, perché la tutela effettiva della concorrenza e della trasparenza rappresenta un interesse primario dell'Unione europea, come dimostrato dalla specifica legislazione comunitaria nella materia della produzione di energia elettrica” (sentenza n. 117 del 2022).

Va, dunque, senza dubbio ribadita la linea interpretativa rinvenibile nelle pronunce della Corte, la quale ha sempre ricondotto la disciplina dei procedimenti di selezione del concessionario all'ambito della “tutela della concorrenza”, senza trovare ostacolo nel loro inerire allo specifico settore energetico (ancora sentenza n. 259 del 2022; in senso analogo, sentenze n. 117 del 2022, n. 28 del 2014, n. 339 del 2011 e n. 1 del 2008).

In questa cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento, la Corte evidenzia il contrasto dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 con il parametro costituzionale attributivo della competenza legislativa statale esclusiva nella materia “tutela della concorrenza”.

In particolare, la disposizione impugnata esclude dal raggio applicativo della legge regionale, che disciplina le “modalità di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche”, in attuazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, le concessioni che soddisfino per almeno l'ottanta per cento il consumo energetico annuo dell'autoproduttore.

Senonché, nell'ambito della legislazione statale, l'autoproduzione non consente di derogare al rispetto delle procedure finalizzate a garantire la concorrenza per il mercato.

L'autoproduttore, definito dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 79 del 1999, è oggetto di una disciplina (artt. 2, comma 6, e 14, comma 2, del citato decreto legislativo) che risponde alla mera esigenza di individuare un possibile “cliente idoneo”, vale a dire, ai sensi del richiamato art. 2, comma 6, un soggetto ascrivibile a coloro che hanno la capacità di stipulare contratti di fornitura con qualsiasi produttore, distributore o grossista, sia in Italia sia all'estero.

Per converso, la qualifica di autoproduttore non riveste alcun significato rispetto alla possibile acquisizione del ruolo di concessionario e, pertanto, non giustifica la deroga al rispetto delle procedure indicate dall'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, a tutela della concorrenza.

Da ultimo, sotto il profilo del ruolo che l'autoproduttore riveste sul mercato, occorre evidenziare che la disposizione regionale riferisce l'autoconsumo al fabbisogno energetico utile all'esercizio delle attività produttive del soggetto richiedente, avendo, pertanto, riguardo a un operatore economico che destina l'energia idroelettrica a sue attività produttive di beni o servizi finalizzati al mercato. A ciò si aggiunga che la stessa energia prodotta in eccedenza rispetto all'autoconsumo è parimenti destinata al mercato.

Se, dunque, l'utilizzazione per la propria attività d'impresa dell'energia autoprodotta non giustifica l'assegnazione della concessione senza il rispetto delle procedure attuative dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, analogamente non riveste alcun rilievo, al fine di confutare la lesione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia “tutela della concorrenza”, la circostanza che l'art. 2, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 stabilisca che si applichi alla citata fattispecie il regolamento emanato con il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 3 del 2007.

Tale fonte secondaria prevede, infatti, una procedura selettiva profondamente diversa da quelle indicate dall'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, tant'è che il medesimo regolamento, all'art. 45, esclude espressamente che la sua disciplina possa trovare applicazione alle grandi derivazioni idroelettriche, per le quali stabilisce che debba operare il disposto del citato art. 12. Ne discende

un'incongruenza di sistema, che vede la disposizione impugnata riferire alle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, destinate per l'ottanta per cento al consumo dell'autoproduttore, la disciplina del regolamento regionale, laddove quest'ultimo esclude dal suo raggio applicativo proprio le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche.

In ogni caso, anche a prescindere dall'intrinseca incoerenza che si ravvisa nel raccordo fra la disposizione impugnata e il regolamento regionale, una volta ricondotta l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche alla competenza legislativa statale esclusiva nella materia "tutela della concorrenza", con le ricordate implicazioni che ne derivano in termini di uniforme regolazione su tutto il territorio nazionale, è dirimente constatare che l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 adotta una disciplina espressamente ed effettivamente contrastante con quella dettata dall'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999.

Le previsioni regolamentari, cui fa rinvio la norma regionale, disegnano una procedura che prende avvio con la domanda dell'interessato e con la successiva pubblicazione dell'ordinanza di istruttoria nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo (art. 14 del regolamento), cui segue la possibile presentazione di domande concorrenti (artt. 15 e seguenti del regolamento). Quanto ai criteri di assegnazione della concessione, lo stesso art. 2, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 stabilisce, sul generico presupposto della parità di condizioni, che la preferenza vada accordata alla domanda volta a soddisfare il maggior fabbisogno energetico utile all'esercizio delle attività produttive del soggetto richiedente con riferimento al fabbisogno già esistente alla data della richiesta di rilascio e/o rinnovo.

Per converso, il legislatore statale, all'art. 12, comma 1-ter, lettera a), del d.lgs. n. 79 del 1999, assegna alle regioni il compito di regolare le modalità per lo svolgimento delle procedure di assegnazione, riferendosi a quelle di cui al comma 1-bis. E quest'ultimo contempla esclusivamente le procedure a evidenza pubblica, volte a individuare o direttamente il concessionario o il socio privato della società a capitale misto pubblico privato concessionaria, oppure quelle di cui agli artt. 179 e seguenti cod. contratti pubblici, in materia di partenariato pubblico privato.

In definitiva, la peculiare procedura delineata dalla disciplina regionale, che, fra l'altro, posticipa la pubblicità relativa al suo avvio e adotta un criterio preferenziale a vantaggio di chi destina l'energia prevalentemente al fabbisogno della propria attività produttiva, non trova alcuna corrispondenza nelle procedure indicate dal legislatore statale all'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 e, pertanto, si colloca al di fuori del perimetro definito dal legislatore statale.

Di conseguenza, la disposizione impugnata, non priva di elementi di intrinseca contraddittorietà nel raccordo con il regolamento regionale cui la stessa fa rinvio, si pone in contrasto con il parametro costituzionale attributivo della competenza legislativa statale esclusiva nella materia "tutela della concorrenza".

L'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022, che disciplina in tutti i suoi commi la fattispecie della prevalente autoproduzione, volta a escludere le grandi concessioni di derivazione idroelettrica dall'applicazione della normativa attuativa dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, è dunque costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

SENTENZA N. 102
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 9 giugno 2022, n. 9, recante «Disciplina modalità di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche d'acqua a uso idroelettrico in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8 agosto 2022, depositato in cancelleria il 9 agosto 2022, iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;
udita nell'udienza pubblica del 4 aprile 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Stefania Valeri per la Regione Abruzzo;
deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato l'8 agosto 2022 e depositato il successivo 9 agosto, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022, per violazione dell'art. 117, commi primo, in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, nonché secondo, lettera e), Cost., con riguardo alla materia «tutela della concorrenza», in relazione all'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999.

2.– L'art. 2, comma 1, primo periodo, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 stabilisce che le disposizioni della medesima legge non si applicano «alle grandi concessioni di derivazione idroelettrica volte a soddisfare per almeno l'80 per cento il consumo energetico annuo del soggetto autoproduttore, come definito dall'articolo 2, comma 2, del d.lgs. 79/1999». Quest'ultimo inciso è stato così sostituito dall'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 37 del 2022, il quale ha previsto che «al comma 1 dell'articolo 2 le parole “secondo quanto disposto” sono sostituite con le seguenti: “come definito”».

Il secondo periodo (sempre del comma 1) prescrive, inoltre, che «[i]l mancato rispetto della percentuale di cui al presente comma per due annualità del triennio di riferimento comporta la decadenza dal diritto a derivare e a utilizzare l'acqua pubblica a fini idroelettrici per autoproduzione».

Di seguito, il comma 2 dell'articolo impugnato statuisce che, alle concessioni sottratte al campo di applicazione della legge ai sensi del comma 1, «si applicano le disposizioni di cui al Regolamento emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 13 agosto 2007, n. 3/Reg. (Disciplina dei procedimenti di concessione di derivazione di acqua pubblica, di riutilizzo delle acque reflue e di ricerche di acque sotterranee) in materia di rilascio e/o rinnovo delle concessioni di derivazione d'acqua pubblica». L'art. 8, comma 1, lettera b), della citata legge reg. Abruzzo n. 37 del 2022 ha

soppresso alla fine di quest'ultimo periodo la frase: «a scopo idroelettrico che, per le grandi derivazioni destinate all'autoproduzione, costituiscono l'attuazione di quanto delegato al legislatore regionale dall'articolo 12 del d.lgs. 79/1999».

Sempre l'art. 2, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 prosegue poi disponendo che, «[n]el caso in cui pervengano più domande concorrenti di derivazione d'acqua a scopo idroelettrico, a parità di condizioni è preferita quella volta a soddisfare il maggior fabbisogno energetico utile all'esercizio delle attività produttive del soggetto richiedente con riferimento al fabbisogno già esistente alla data della richiesta di rilascio e/o rinnovo».

Infine, il comma 3 della medesima previsione impugnata vieta all'autoproduttore, titolare della concessione, di trasferire l'utenza, salvo il caso di nulla osta al trasferimento dell'azienda o del ramo di azienda, e contempla la decadenza automatica dalla concessione in caso di cessazione definitiva dell'attività produttiva cui è asservita.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che l'articolo impugnato violi due parametri costituzionali.

3.1.– In primo luogo, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, che, con riferimento alle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, avrebbe trovato attuazione nell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, sia la previsione di cui alla direttiva europea sia quella nazionale di implementazione non riconoscerebbero, a favore all'autoproduttore, alcuna deroga al regime disposto per il rilascio delle concessioni.

3.2.– In secondo luogo, l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 violerebbe, secondo il ricorrente, la competenza legislativa statale esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella materia «tutela della concorrenza», in quanto escluderebbe l'autoproduttore dal rispetto delle procedure contemplate dall'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 a difesa della concorrenza per il mercato.

4.– La Regione Abruzzo si è costituita nel giudizio e ha eccepito la non fondatezza delle questioni.

La difesa regionale sostiene che, nel caso dell'autoproduzione, non sussista il requisito della retribuzione, che sarebbe presupposto necessario per ravvisare la nozione di servizio ai sensi dell'art. 57 TFUE e dell'art. 4 della direttiva 2006/123/CE. Ne deriverebbe la non applicabilità dell'art. 12 della citata direttiva e, dunque, la non fondatezza della pretesa violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Per la medesima ragione, la disposizione impugnata si collocherebbe all'esterno del raggio applicativo dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, in quanto norma attuativa dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, con conseguente non fondatezza anche della questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

5.– Questa Corte ritiene di dover esaminare dapprima la censura relativa alla violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., stante la priorità logica che va riconosciuta alla citata censura inerente al riparto di competenze (fra le tante, da ultimo, sentenza n. 70 del 2023).

6.– La questione è fondata.

6.1.– Il legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza esclusiva nella materia «tutela della concorrenza», ha disciplinato la concessione delle grandi derivazioni idroelettriche all'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 – nella formulazione risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 11-quater, comma 1, lettera a), del d.l. n. 135 del 2018, come convertito – demandando alle regioni il compito di regolare la loro assegnazione nel rispetto di criteri puntualmente definiti dallo Stato.

In particolare, l'art. 12, comma 1-bis, del d.lgs. n. 79 del 1999 dispone che le regioni, ove non ravvisino un prevalente interesse pubblico a un diverso uso delle acque, incompatibile con il mantenimento dell'utilizzo a fine idroelettrico, possano assegnare le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche: i) a operatori economici individuati attraverso l'espletamento di gare con procedure a evidenza pubblica; ii) a società a capitale misto pubblico privato, nelle quali il socio privato venga

scelto sempre attraverso l'espletamento di gare con procedure a evidenza pubblica; iii) a operatori economici selezionati tramite le procedure di cui agli artt. 179 e seguenti del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) in materia di partenariato pubblico privato.

Al comma 1-ter, anch'esso frutto dell'interpolazione operata dal d.l. n. 135 del 2018, come convertito, il medesimo art. 12 prevede che le regioni disciplinino «a) le modalità per lo svolgimento delle procedure di assegnazione di cui al comma 1-bis; b) i termini di avvio delle procedure di cui al comma 1-bis; c) i criteri di ammissione e di assegnazione; d) la previsione che l'eventuale indennizzo è posto a carico del concessionario subentrante; e) i requisiti di capacità finanziaria, organizzativa e tecnica adeguata all'oggetto della concessione richiesti ai partecipanti e i criteri di valutazione delle proposte progettuali», prescrivendo il «rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e delle disposizioni di cui al presente articolo».

6.2.– L'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, come modificato e integrato, è certamente ascrivibile all'«ambito materiale [...] della concorrenza “per il mercato”» (sentenza n. 259 del 2022), in quanto è volto «a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (ex plurimis, sentenze n. 44 del 2023, n. 112 e n. 4 del 2022, n. 56 del 2020 e n. 137 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 259 del 2022).

La sua disciplina – caratterizzata dall'individuazione di procedure tipiche di assegnazione, dall'indicazione di dettagliati criteri-guida e dalla fissazione di stringenti termini di attuazione, decorsi i quali interviene in sostituzione lo Stato – conferma che l'attribuzione alle regioni di poteri regolatori opera solo entro i ristretti limiti definiti dalla legge statale. La fase dell'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, che afferisce alla materia «tutela della concorrenza», resta, dunque, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenza n. 259 del 2022).

Simile approdo ermeneutico rinviene, del resto, un ulteriore avallo in quanto era stato già puntualizzato da questa Corte (sentenza n. 117 del 2022), pur con riferimento alla disposizione statutaria che aveva assegnato, in quel caso alla ben più ampia competenza legislativa primaria delle Province autonome di Trento e di Bolzano, la disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico (art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige», come modificato dall'art. 1, comma 833, 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»).

Questa Corte, infatti, confrontandosi con norme della Provincia autonoma di Trento, attuative della citata previsione statutaria, aveva precisato che, in sede di assegnazione delle concessioni, «permangono inalterate, almeno a livello di principio, le ragioni in favore di una regolazione uniforme degli aspetti più rilevanti della materia. Esse riguardano, certamente, il rispetto dei vincoli europei quanto all'affidamento (anche) a privati di beni e servizi pubblici, perché la tutela effettiva della concorrenza e della trasparenza rappresenta un interesse primario dell'Unione europea, come dimostrato dalla specifica legislazione comunitaria nella materia della produzione di energia elettrica» (sentenza n. 117 del 2022).

Va, dunque, senza dubbio ribadita la linea interpretativa rinvenibile nelle pronunce di questa Corte, la quale ha «sempre ricondotto la disciplina dei procedimenti di selezione del concessionario all'ambito della “tutela della concorrenza”, senza trovare ostacolo nel loro inerire allo specifico settore energetico» (ancora sentenza n. 259 del 2022; in senso analogo, sentenze n. 117 del 2022, n. 28 del 2014, n. 339 del 2011 e n. 1 del 2008).

6.3.– Così tracciata la cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento, si palesa il contrasto dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 con il parametro costituzionale attributivo della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela della concorrenza».

In particolare, la disposizione impugnata esclude dal raggio applicativo della legge regionale, che disciplina le «modalità di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche», in

attuazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, le concessioni che soddisfino per almeno l'ottanta per cento il consumo energetico annuo dell'autoproduttore.

Senonché, nell'ambito della legislazione statale, l'autoproduzione non consente di derogare al rispetto delle procedure finalizzate a garantire la concorrenza per il mercato.

L'autoproduttore, definito dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 79 del 1999, è oggetto di una disciplina (artt. 2, comma 6, e 14, comma 2, del citato decreto legislativo) che risponde alla mera esigenza di individuare un possibile "cliente idoneo", vale a dire, ai sensi del richiamato art. 2, comma 6, un soggetto ascrivibile a coloro che hanno «la capacità di stipulare contratti di fornitura con qualsiasi produttore, distributore o grossista, sia in Italia sia all'estero».

Per converso, la qualifica di autoproduttore non riveste alcun significato rispetto alla possibile acquisizione del ruolo di concessionario e, pertanto, non giustifica la deroga al rispetto delle procedure indicate dall'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, a tutela della concorrenza.

Da ultimo, sotto il profilo del ruolo che l'autoproduttore riveste sul mercato, occorre evidenziare che la disposizione regionale riferisce l'autoconsumo al «fabbisogno energetico utile all'esercizio delle attività produttive del soggetto richiedente», avendo, pertanto, riguardo a un operatore economico che destina l'energia idroelettrica a sue attività produttive di beni o servizi finalizzati al mercato. A ciò si aggiunga che la stessa energia prodotta in eccedenza rispetto all'autoconsumo è parimenti destinata al mercato.

6.4.– Se, dunque, l'utilizzazione per la propria attività d'impresa dell'energia autoprodotta non giustifica l'assegnazione della concessione senza il rispetto delle procedure attuative dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, analogamente non riveste alcun rilievo, al fine di confutare la lesione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela della concorrenza», la circostanza che l'art. 2, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 stabilisca che si applichi alla citata fattispecie il regolamento emanato con il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 3 del 2007.

Tale fonte secondaria prevede, infatti, una procedura selettiva profondamente diversa da quelle indicate dall'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, tant'è che il medesimo regolamento, all'art. 45, esclude espressamente che la sua disciplina possa trovare applicazione alle grandi derivazioni idroelettriche, per le quali stabilisce che debba operare il disposto del citato art. 12. Ne discende un'incongruenza di sistema, che vede la disposizione impugnata riferire alle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, destinate per l'ottanta per cento al consumo dell'autoproduttore, la disciplina del regolamento regionale, laddove quest'ultimo esclude dal suo raggio applicativo proprio le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche.

In ogni caso, anche a prescindere dall'intrinseca incoerenza che si ravvisa nel raccordo fra la disposizione impugnata e il regolamento regionale, una volta ricondotta l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche alla competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela della concorrenza», con le ricordate implicazioni che ne derivano in termini di uniforme regolazione su tutto il territorio nazionale, è dirimente constatare che l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 adotta una disciplina espressamente ed effettivamente contrastante con quella dettata dall'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999.

Le previsioni regolamentari, cui fa rinvio la norma regionale, disegnano una procedura che prende avvio con la domanda dell'interessato e con la successiva pubblicazione dell'ordinanza di istruttoria nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo (art. 14 del regolamento), cui segue la possibile presentazione di domande concorrenti (artt. 15 e seguenti del regolamento). Quanto ai criteri di assegnazione della concessione, lo stesso art. 2, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 stabilisce, sul generico presupposto della «parità di condizioni», che la preferenza vada accordata alla domanda «volta a soddisfare il maggior fabbisogno energetico utile all'esercizio delle attività produttive del soggetto richiedente con riferimento al fabbisogno già esistente alla data della richiesta di rilascio e/o rinnovo».

Per converso, il legislatore statale, all'art. 12, comma 1-ter, lettera a), del d.lgs. n. 79 del 1999, assegna alle regioni il compito di regolare «le modalità per lo svolgimento delle procedure di assegnazione», riferendosi a quelle «di cui al comma 1-bis». E quest'ultimo contempla

esclusivamente le «procedure a evidenza pubblica», vòlte a individuare o direttamente il concessionario o il socio privato della società a capitale misto pubblico privato concessionaria, oppure quelle di cui agli artt. 179 e seguenti cod. contratti pubblici, in materia di partenariato pubblico privato.

In definitiva, la peculiare procedura delineata dalla disciplina regionale – che, fra l’altro, posticipa la pubblicità relativa al suo avvio e adotta un criterio preferenziale a vantaggio di chi destina l’energia prevalentemente al fabbisogno della propria attività produttiva – non trova alcuna corrispondenza nelle procedure indicate dal legislatore statale all’art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 e, pertanto, si colloca al di fuori del perimetro definito dal legislatore statale.

Di conseguenza, la disposizione impugnata, non priva di elementi di intrinseca contraddittorietà nel raccordo con il regolamento regionale cui la stessa fa rinvio, si pone in contrasto con il parametro costituzionale attributivo della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela della concorrenza».

7.– L’art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022, che disciplina in tutti i suoi commi la fattispecie della prevalente autoproduzione, vòlta a escludere le grandi concessioni di derivazione idroelettrica dall’applicazione della normativa attuativa dell’art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, è dunque costituzionalmente illegittimo, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Sono assorbite le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 2 della legge della Regione Abruzzo 9 giugno 2022, n. 9, recante «Disciplina modalità di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche d’acqua a uso idroelettrico in attuazione dell’articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 maggio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 5 aprile 2023, n. 109

Materia: Bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: art. 81, terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 14, comma 3, della l.r. Abruzzo 7/2022 (Disposizioni per l'utilizzo e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso e modifiche alla l.r. 36/2013)

Esito: infondatezza della questione di legittimità costituzionale

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'articolo impugnato prevede, ai commi 1 e 2, lo stanziamento della somma di euro 80.000,00 per il solo esercizio 2022, per coprire il fabbisogno finanziario derivante dal recupero, promozione e valorizzazione dei siti dismessi e dei beni connessi alla cessata attività mineraria, rinviando all'impugnato comma 3 per la copertura della spesa successiva alle singole leggi di bilancio annuale.

Il ricorrente ritiene che tale disposizione violi l'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 19, comma 2, della L. 196/2009, che impongono la copertura delle spese pluriennali variabili per ciascuno degli esercizi finanziari coinvolti nel bilancio triennale di previsione.

A giudizio della Corte, tale questione non è fondata.

L'obbligo di quantificazione e di copertura degli oneri gravanti sugli esercizi finanziari futuri riguarda le sole leggi che, per intrinseca natura o per espresso dettato normativo, generano una spesa obbligatoria.

Infatti, in caso di spesa non obbligatoria la scelta di compiere o meno l'attività onerosa va rinnovata per ogni nuovo esercizio finanziario, con conseguente autorizzazione alla spesa. In questo senso, con specifico riferimento alle leggi regionali, l'art. 38, comma 1, del d.lgs.118/2011 dispone che «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio», e analoga previsione è contenuta nell'art. 30, comma 6, della L.196/2009 per le leggi statali. A fronte, dunque, di oneri di spesa pluriennali sarà la singola legge regionale di bilancio annuale a scegliere, in relazione alle risorse disponibili, quali attività compiere tra quelle non obbligatorie e, quindi, a definire la quantificazione e la copertura delle relative spese.

La l.r. Abruzzo 7/2022, di cui è impugnato il solo art. 14, comma 3, prevede una attività composita e articolata per il recupero delle miniere dismesse, che non è attuata in un'unica soluzione, ma in interventi successivi, la cui ampiezza e portata dovrà essere definita nel corso del tempo, in funzione dei risultati dell'attività precedentemente compiuta e degli esiti dei progetti elaborati.

In primo luogo, infatti, è rimessa alla Giunta stabilire il numero dei siti minerari dismessi attraverso la loro individuazione e catalogazione, e la disposizione impugnata prevede uno stanziamento per le attività prodromiche. Seguirà l'elaborazione dei progetti per la messa in sicurezza delle aree e per loro valorizzazione, tenendo conto dei vari obiettivi da perseguire che la legge regionale individua in scopi scientifici, culturali e turistici o comunque finalizzati a definire le possibilità di riutilizzo delle aree per fini diversi da quelli minerari. L'elaborazione di tali progetti è logicamente antecedente ad ogni ulteriore attività, la cui concreta fattibilità è necessariamente

misurata attraverso un programma dettagliato di intervento, utile a definirne anche l'esatta portata finanziaria.

Spetterà alla Giunta regionale formulare la proposta del programma regionale per il recupero e la valorizzazione del patrimonio minerario, che dovrà essere approvato dal Consiglio regionale, previa acquisizione del parere del comitato consultivo istituito dalla stessa legge regionale impugnata.

A giudizio della Corte dunque non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della legge regionale in oggetto che stanziava le somme necessarie per l'adozione del programma di recupero dei siti minerari dismessi per l'anno 2022, rinviando agli esercizi successivi lo stanziamento delle somme che si renderanno necessarie per l'attuazione degli interventi programmati, nella misura definita in base agli esiti dell'attività progettuale e in relazione alle risorse che si deciderà di stanziare nei successivi esercizi.

Ciò risulta coerente sia con il fatto che la l.r. Abruzzo 7/2022 presuppone un'attuazione che avviene progressivamente nel tempo, attraverso interventi successivi, sia con la previsione dell'art. 38, comma 1, del d.lgs. 118/2011, fermo restando che la realizzazione di ogni successivo progetto indicato nel programma «dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura» (sentenza n. 48 del 2023).

SENTENZA N. 109
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2022, n. 7 (Disposizioni per l'utilizzo e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso e modifiche alla l.r. 36/2013), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20 giugno 2022, depositato in cancelleria il 26 giugno 2022, iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 32, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;
udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
uditi l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo;
deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 41 del 2022) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2022 che, per coprire il fabbisogno finanziario derivante dal recupero, promozione e valorizzazione dei siti dismessi e dei beni connessi alla cessata attività mineraria, ha stanziato, ai commi 1 e 2, la somma di euro 80.000,00 per il solo esercizio 2022, rinviando, all'impugnato comma 3, per la copertura della spesa successiva alle singole leggi di bilancio annuale; il ricorrente assume il contrasto della predetta disposizione con l'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009, che impongono la copertura delle spese pluriennali variabili per ciascuno degli esercizi finanziari coinvolti nel bilancio triennale di previsione.

2.– La questione non è fondata.

3.– L'obbligo di quantificazione e di copertura degli oneri gravanti sugli esercizi finanziari futuri riguarda le sole leggi che, per intrinseca natura o per espresso dettato normativo, generano una spesa obbligatoria; infatti, in caso di spesa non obbligatoria la scelta di compiere o meno l'attività onerosa va rinnovata per ogni nuovo esercizio finanziario, con conseguente autorizzazione alla spesa.

In questo senso, con specifico riferimento alle leggi regionali, l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 dispone che «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio», e analoga previsione è contenuta nell'art. 30, comma 6, della legge n. 196 del 2009 per le leggi statali.

A fronte, dunque, di oneri di spesa pluriennali sarà la singola legge regionale di bilancio annuale a scegliere, in relazione alle risorse disponibili, quali attività compiere tra quelle non obbligatorie e, quindi, a definire la quantificazione e la copertura delle relative spese.

4.– Ora, la legge reg. Abruzzo n. 7 del 2022 reca la disciplina per l'utilizzo e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso e, a tal fine, all'art. 1 individua gli obiettivi da perseguire, tra i quali sono prioritarie, in quanto ontologicamente prodromiche alla successiva attività di valorizzazione, le attività che hanno ad oggetto l'individuazione, il censimento e l'eventuale catalogazione delle aree minerarie dismesse e l'elaborazione dei progetti di valorizzazione dei siti per scopi scientifici, culturali e turistici o comunque finalizzati a definire le possibilità di riutilizzo delle aree per fini diversi da quelli minerari.

In questa prospettiva, quale primo atto da compiere per la realizzazione degli obiettivi fissati dall'art. 1, il successivo art. 2 prevede l'adozione del «Programma regionale per il recupero e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso» di durata quinquennale, che definisce le linee e gli indirizzi per lo sviluppo delle attività da compiere sui siti e, ai sensi dell'art. 3, «individua i parchi geominerari quali ambiti territoriali caratterizzati dallo sviluppo delle attività minerarie dismesse»; la stessa disposizione prevede, inoltre, una graduazione degli interventi di tutela e valorizzazione, con priorità per gli interventi di messa in sicurezza dei vuoti sotterranei delle cessate attività minerarie.

Da quanto detto emerge, dunque, che la legge regionale, di cui è impugnato il solo art. 14, comma 3, ha previsto una attività composita e articolata, per il recupero delle miniere dismesse, che non è attuata in un'unica soluzione, ma che prevede, invece, interventi successivi, la cui ampiezza e portata dovrà essere definita nel corso del tempo, in funzione dei risultati dell'attività precedentemente compiuta e degli esiti dei progetti elaborati.

In primo luogo, infatti, è rimessa alla Giunta stabilire il numero dei siti minerari dismessi attraverso la loro individuazione e catalogazione, e la disposizione impugnata prevede uno stanziamento per le attività prodromiche.

Seguirà l'elaborazione dei progetti per la messa in sicurezza delle aree e per loro valorizzazione, tenendo conto dei vari obiettivi da perseguire che, come si è detto, la legge regionale individua in scopi scientifici, culturali e turistici o comunque finalizzati a definire le possibilità di riutilizzo delle aree per fini diversi da quelli minerari.

L'elaborazione di tali progetti è logicamente antecedente ad ogni ulteriore attività, la cui concreta fattibilità è necessariamente misurata attraverso un programma dettagliato di intervento, utile a definirne anche l'esatta portata finanziaria.

Come dispone l'art. 2, comma 5, spetterà alla Giunta regionale formulare la proposta del programma regionale per il recupero e la valorizzazione del patrimonio minerario, che dovrà essere approvato dal Consiglio regionale, previa acquisizione del parere del comitato consultivo istituito dalla stessa legge regionale impugnata.

Pertanto, non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della legge regionale impugnata che stanziava le somme necessarie per l'adozione del programma di recupero dei siti minerari dismessi per l'anno 2022, rinviando agli esercizi successivi lo stanziamento delle somme che si renderanno necessarie per l'attuazione degli interventi programmati, nella misura definita in base agli esiti dell'attività progettuale e in relazione alle risorse che si deciderà di stanziare nei successivi esercizi.

Tale modus operandi è coerente sia con il fatto che la legge reg. Abruzzo n. 7 del 2022 presuppone un'attuazione che avviene progressivamente nel tempo, attraverso interventi successivi, sia con la previsione dell'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, fermo restando che la realizzazione di ogni successivo progetto indicato nel programma «dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura» (sentenza n. 48 del 2023).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2022, n. 7 (Disposizioni per l'utilizzo e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso e modifiche alla l.r. 36/2013), promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 17 e 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 18 aprile 2023, n. 110

Materia: Coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 81 terzo comma, art. 97, art. 117 terzo comma della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 4; 7, commi da 5 a 14 e 18; e 11 della legge reg. Molise n. 8 del 2022 (Legge di stabilità regionale anno 2022)

Esito:

-illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 (Legge di stabilità regionale anno 2022);

-illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi da 5 a 14, della legge reg. Molise n. 8 del 2022;

-illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 18, della legge reg. Molise n. 8 del 2022;

-illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Molise n. 8 del 2022.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

È impugnato, anzitutto, l'art. 4 della legge regionale, che autorizza lo stanziamento di 100.000 euro, individuandone la relativa copertura nel bilancio regionale, «[per il completamento della procedura di scioglimento della società Sviluppo della Montagna molisana spa], interamente partecipata dalla Regione.

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con il principio fondamentale della materia coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 14, comma 5, TUSP, che stabilisce un generale divieto di “soccorso finanziario” delle società partecipate da parte degli enti pubblici partecipanti, nonché il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

La disposizione in esame determinerebbe infatti un sostanziale accollo «a fondo perduto» dei debiti della procedura di liquidazione della società da parte della Regione, senza che ciò sia giustificato da alcun prevalente interesse pubblico, secondo i criteri elaborati dalla Corte dei conti in materia.

La questione ad avviso della Corte è fondata.

Le parti danno atto che la società Sviluppo della montagna spa era in liquidazione all'epoca dello stanziamento di 100.000 euro previsto dalla disposizione impugnata. La deliberazione della Giunta regionale del 30 giugno 2022, n. 210, citata dalla difesa regionale, ha poi dato concreta attuazione a tale stanziamento, autorizzando il trasferimento alla società della relativa provvista finanziaria «per far fronte alle residuali pendenze scaturenti dalla gestione liquidatoria di cui trattasi», in modo da «impedire che un inutile decorso del tempo possa generare oneri di funzionamento ulteriori rispetto alla strategia dismissoria regionale»; e ciò a fronte dell'affermata necessità di scongiurare un «impatto finanziario ulteriormente negativo per l'Ente controllante [...] anche in ragione della naturale traslazione dei debiti residuali della società sulle casse regionali», stimati in 100.198,50 euro alla data del 14 giugno 2022.

Il ricorrente assume che tale trasferimento violi l'art. 14, comma 5, TUSP, il quale vieta in via generale alle amministrazioni pubbliche di effettuare, tra l'altro, trasferimenti straordinari a favore delle società partecipate «che abbiano registrato per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio»,

salvo che non ricorrano le speciali condizioni indicate nel secondo periodo, che presuppongono l'esistenza di un piano di risanamento della società.

Secondo il costante orientamento delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, il divieto di cui all'art. 14, comma 5, TUSP vale a maggior ragione rispetto a società poste in liquidazione, come quella oggetto della disposizione impugnata, essendo in tal caso di per sé esclusa qualsiasi prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione 9 maggio 2022, n. 24/2022/PAR), a meno che l'ente pubblico sia in grado di dimostrare la sussistenza di un prevalente interesse pubblico tale da giustificare l'operazione. Ipotesi, quest'ultima, eccezionalmente ravvisata dalle stesse sezioni regionali di controllo «solo con riferimento a poche situazioni concrete, in particolare nell'ipotesi della necessità di recuperare al patrimonio comunale beni societari indispensabili per la prosecuzione dell'erogazione di servizi pubblici fondamentali, o nel caso di pregresso rilascio di garanzia dell'Ente per l'adempimento delle obbligazioni della società» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione 8 marzo 2017, n. 24/2017/PAR).

Nessuna delle ragioni addotte dalla Regione Molise appare, tuttavia, idonea a dimostrare la sussistenza di un simile prevalente interesse pubblico in relazione al trasferimento operato con la disposizione impugnata.

In assenza dunque di alcun prevalente interesse pubblico idoneo a giustificare il trasferimento straordinario previsto dalla disposizione impugnata, quest'ultima deve ritenersi in contrasto con l'art. 14, comma 5, TUSP.

La Corte ha già affermato che il TUSP stabilisce, tra l'altro, principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, «trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese della società a controllo pubblico per il loro funzionamento» (sentenza n. 194 del 2020, punto 13.1. del Considerato in diritto). Ciò vale certamente anche per l'art. 14, comma 5, TUSP, che mira a porre stringenti limiti ai trasferimenti che le amministrazioni pubbliche possono effettuare a favore delle società partecipate.

Ne consegue che la disposizione impugnata viola un principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica, e deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con assorbimento della questione formulata in riferimento all'art. 97 Cost.

Sono poi impugnati i commi da 5 a 14 dell'art. 7, con i quali si stabilisce che la Regione «promuove, organizza e indirizza la formazione e la diffusione della cultura di protezione civile» nel territorio regionale (comma 5), e – in particolare – si istituisce la «Scuola regionale di protezione civile» (comma 6), della quale vengono disciplinate la sede (comma 7), il comitato tecnico scientifico (commi da 8 a 12) e i compiti (commi 13 e 14), nei termini più estesamente riferiti al punto 3 del Ritenuto in fatto.

Ad avviso del ricorrente, tali disposizioni si porrebbero in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., introducendo nuovi oneri non quantificati, e senza che ne siano indicate le relative coperture nel bilancio regionale.

La difesa regionale eccepisce che le disposizioni impuginate non prevederebbero alcuna spesa e sarebbero, pertanto, prive di impatto sul bilancio regionale, come dimostrerebbe in particolare l'espressa previsione della gratuità dell'attività dei membri del comitato tecnico scientifico e dell'eventuale coinvolgimento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del servizio della protezione civile.

La questione è fondata.

La giurisprudenza della Corte, anche di recente ripercorsa (sentenze n. 84 del 2023, punto 9 del Considerato in diritto; n. 64 del 2023, punto 5.1. del Considerato in diritto; n. 57 del 2023, punto 6.2.1. del Considerato in diritto; n. 48 del 2023, punto 8.3. del Considerato in diritto), è costante nell'affermare che «le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali» (sentenza n. 244

del 2020, punto 5.4.1. del Considerato in diritto), sottolineando che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (sentenza n. 307 del 2013, punto 9.2. del Considerato in diritto).

Ora, le disposizioni impugnate non sono corredate da alcuna clausola di invarianza finanziaria, e al tempo stesso non quantificano gli eventuali oneri da esse derivanti. La difesa regionale sostiene invero che tali disposizioni non comporterebbero alcun onere finanziario, facendo leva su quelle specifiche previsioni che stabiliscono espressamente la gratuità di talune attività previste nell'ambito della Scuola regionale della protezione civile, nonché della partecipazione al comitato tecnico scientifico di cui si prevede la creazione. Che, tuttavia, l'intero spettro dei compiti affidati alla Scuola – effettivamente «istituita», e non meramente programmata, dall'impugnato comma 6 – possa essere svolto a “costo zero” per la Regione appare del tutto inverosimile, sol che si esamini, ad esempio, la disposizione di cui al comma 13, in cui si prevede l'organizzazione di «percorsi formativi per la preparazione, l'aggiornamento, l'addestramento, la formazione specialistica nelle materie della protezione civile e dell'emergenza»: attività, tutte, che presuppongono impegni di docenza e assieme di coordinamento amministrativo e logistico, i quali «non poss[o]no realizzarsi se non per mezzo di una spesa» (sentenza n. 10 del 2016, punto 6.1. del Considerato in diritto, e precedenti ivi richiamati). Ciò che determina l'obbligo, cui il legislatore regionale è venuto meno, di indicare i mezzi finanziari per farvi fronte.

Ne consegue che i commi da 5 a 14 dell'art. 7 debbono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi, per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

Il ricorrente impugna altresì l'art. 7, comma 18, che testualmente recita: «[n]elle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano, in presenza di opere già realizzate e ubicate tra l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare, quest'ultimo è ammissibile previa V. A. per il tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto, purché lo stesso intervento non ecceda, in proiezione ortogonale, le dimensioni delle opere preesistenti o sia compreso in un'area circoscritta nel raggio di mt. 50 dal baricentro di insediamenti consolidati preesistenti».

A parere del ricorrente, la disposizione violerebbe anzitutto il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

La violazione dell'art. 3 Cost. discenderebbe dalla radicale inintelligibilità della disposizione impugnata, che utilizzerebbe espressioni vaghe e suscettibili delle più diverse interpretazioni; inintelligibilità che le spiegazioni offerte dalla stessa Regione alle richieste di chiarimenti non sarebbero riuscite a dipanare.

Nell'ipotesi, poi, in cui fosse possibile assegnare alla disposizione il significato di consentire la realizzazione di non meglio precisate opere all'interno delle fasce di rispetto del piano paesistico regionale, essa determinerebbe un non consentito abbassamento del livello di tutela del paesaggio, derogando allo stesso piano paesaggistico, con conseguente violazione congiunta dell'art. 9 e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione alle menzionate disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio.

La questione è fondata in riferimento all'art. 3 Cost.

La disposizione impugnata è contenuta nell'ultimo dei diciotto commi dell'art. 7, genericamente rubricato «Modifiche di leggi regionali». I commi da 1 a 4, così come i successivi commi da 15 a 17 intervengono in effetti a modificare o abrogare singole disposizioni di sette diverse leggi regionali, mentre i commi da 5 a 14 concernono le attività di promozione della cultura della protezione civile e l'istituzione della relativa Scuola, che costituiscono l'oggetto della questione esaminata sopra (punto 3). Il comma 18, qui scrutinato, non modifica né si inserisce in alcuna legge regionale preesistente, dettando una disciplina che appare consentire nuovi interventi edilizi in deroga a piani esistenti.

Come rileva esattamente l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione abbonda di termini imprecisi, o comunque di ardua intelligibilità, in difetto di qualsiasi riferimento al contesto normativo nel quale essa aspirerebbe ad inserirsi. Così, la menzione delle «fasce di rispetto di tutte le zone e di

tutte le aree di piano» è del tutto equivoca, laddove non si chiarisca preliminarmente a quali piani la disposizione faccia riferimento: se, ad esempio, ai piani urbanistici territoriali, ovvero ai piani funzionali alla tutela del paesaggio, tra i quali il futuro piano paesaggistico previsto dall'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, che la Regione ha l'obbligo di elaborare congiuntamente con il Ministero della cultura (art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004). Analogamente imprecise sono, poi, le nozioni di «opere già realizzate» e di «intervento da realizzare», così come la stessa espressione «tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto», che non appare ancorata alla disciplina di una specifica tipologia di piano.

Ancora, la disposizione utilizza l'acronimo «V. A.» per indicare un procedimento che dovrebbe condizionare l'ammissibilità dell'intervento, senza fornire alcuna previa definizione del significato dell'acronimo stesso.

La disposizione era stata, peraltro, oggetto di vari rilievi critici proprio per la sua oscurità durante il dibattito che ne aveva preceduto l'approvazione (in questo senso, si vedano in particolare le pagine da 13 a 15 del resoconto integrale della seduta del Consiglio regionale del Molise del 13 maggio 2022, ore 9:30).

Fermo restando l'ovvio principio che il contenuto precettivo di una legge deve anzitutto evincersi dal «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», anche alla luce dei lavori preparatori, in quanto utili a ricostruire l'«intenzione del legislatore» (art. 11 Preleggi), le spiegazioni fornite dalla Regione sul significato della disposizione impugnata, anche a mezzo del proprio difensore in udienza, confermano il carattere criptico dell'acronimo utilizzato, nonché la vaghezza di molte espressioni in esse contenute: a cominciare dal sostantivo «tematismo», il cui significato può ragionevolmente cogliersi soltanto ove la disposizione venga letta alla luce della disciplina di cui alla legge reg. Molise n. 24 del 1989, che è stata invero evocata in udienza, ma non è in alcun modo richiamata dal testo normativo in esame.

Occorre a questo punto stabilire se una disposizione dal significato così radicalmente inintelligibile si ponga per ciò stesso in contrasto, come sostenuto dal ricorrente, con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

In materia penale, la Corte esercita da tempo un controllo sui requisiti minimi di chiarezza e precisione che debbono possedere le norme incriminatrici, in forza – in particolare – del principio di legalità e tassatività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.

Già nella sentenza n. 96 del 1981 si è affermato, in proposito, che il legislatore penale «ha l'obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intellegibilità dei termini impiegati» (punto 2 del Considerato in diritto). Sulla base di tale criterio, la pronuncia ha ritenuto costituzionalmente illegittima la disposizione incriminatrice del plagio (art. 603 del codice penale), che vietava di «sottoporre] una persona al proprio potere, in modo da ridurla in totale stato di soggezione»: situazione considerata dalla Corte del tutto oscura nei suoi contorni, e per tale ragione «non verificabile nella sua effettuazione e nel suo risultato non essendo né individuabili né accertabili le attività che potrebbero concretamente esplicarsi per ridurre una persona in totale stato di soggezione» (punto 14 del Considerato in diritto).

In una successiva occasione, relativa a un rinvio normativo erroneo contenuto in una disposizione incriminatrice, la Corte ha affermato che «vi sono requisiti minimi di riconoscibilità e di intellegibilità del precetto penale – che rappresentano anche, peraltro, requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa – in difetto dei quali la libertà e la sicurezza giuridica dei cittadini sarebbero pregiudicate». Il che, ha proseguito la Corte, «è quanto si verifica nel caso in esame, in cui l'errore materiale di redazione del testo legislativo [...] costituisce per il cittadino una vera e propria insidia, palesemente idonea ad impedirgli la comprensione del precetto penale, o, quanto meno, a fuorviarlo. L'errore stesso, peraltro, introduce nella formulazione letterale della disposizione un elemento certo, pur se involontario, di irrazionalità e di contraddittorietà rispetto al contesto normativo in cui la disposizione è inserita e come tale determina anche una violazione di quel canone di coerenza delle norme che è espressione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione» (sentenza n. 185 del 1992, punto 2 del Considerato in diritto).

In un altro caso, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione penale che incriminava il fatto dello straniero destinatario di un provvedimento di espulsione «che non si adopera per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente». Nella pronuncia si è osservato che l'indeterminatezza del precetto non solo poneva il suo destinatario «nell'impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza», ma non consentiva, altresì, «all'interprete di esprimere un giudizio di corrispondenza sorretto da un fondamento controllabile nella operazione ermeneutica di riconduzione della fattispecie concreta alla previsione normativa» (sentenza n. 34 del 1995, punto 2 del Considerato in diritto. Per un'ulteriore e più recente ipotesi in cui la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo un precetto penale per l'assoluta indeterminatezza dei suoi contorni, questa volta per contrasto con gli artt. 7 CEDU e 2 del Protocollo n. 4 CEDU, entrambi rilevanti nell'ordinamento italiano in forza dell'art. 117, primo comma, Cost., sentenza n. 25 del 2019).

In materia di misure di prevenzione, criteri analoghi hanno condotto la Corte a dichiarare l'illegittimità costituzionale, per contrasto con vari altri parametri costituzionali, di disposizioni che enunciavano presupposti eccessivamente vaghi e imprecisi, come tali inidonei ad assicurare al destinatario la riconoscibilità del precetto e la prevedibilità delle sue conseguenze (sentenza n. 24 del 2019, in particolare punto 12.3. del Considerato in diritto), e ancor prima a vincolare ragionevolmente la discrezionalità delle autorità chiamate ad applicarle (sentenza n. 177 del 1980, punto 6 del Considerato in diritto).

Con specifico riferimento a leggi regionali la Corte ha avuto occasione di ritenere fondata una questione relativa a una complessa vicenda normativa in materia di installazione di impianti eolici, con la quale il legislatore regionale aveva inteso far rivivere, per un periodo di tempo limitato, una disposizione già abrogata. La Corte ha ritenuto censurabile, al metro dell'allora evocato parametro del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., la tecnica normativa adottata, che rendeva difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione la disciplina effettivamente vigente, giudicando tale tecnica «“foriera di incertezza”, posto che essa “può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione” (sentenza n. 364 del 2010)» (sentenza n. 70 del 2013, punto 4 del Considerato in diritto).

Anche alla luce dei precedenti appena rammentati, deve più in generale ritenersi che disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 Cost.

L'esigenza di rispetto di standard minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all'autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione. Ma sarebbe errato ritenere che tale esigenza non sussista affatto rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi. Anche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca ex ante, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione.

Una norma radicalmente oscura, d'altra parte, vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost.

Ogni enunciato normativo, beninteso, presenta margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti la sua illegittimità costituzionale. Compito essenziale della giurisprudenza è quello di dipanare gradualmente, attraverso gli strumenti

dell'esegesi normativa, i dubbi interpretativi che ciascuna disposizione inevitabilmente solleva, nel costante confronto con la concretezza dei casi in cui essa è suscettibile di trovare applicazione; ciò che contribuisce a rendere più uniforme e prevedibile la legge per i consociati.

Né certamente potrebbe ritenersi contrario all'art. 3 Cost. il ricorso da parte della legge a clausole generali, programmaticamente aperte a «processi di specificazione e di concretizzazione giurisprudenziale» (sentenza n. 8 del 2023, punto 12.1. del Considerato in diritto, con riferimento alla clausola di buona fede di cui all'art. 1337 cod. civ.).

Né, ancora, potrebbe ritenersi precluso alla legge utilizzare concetti tecnici o di difficile comprensione per chi non possieda speciali competenze tecniche: la complessità delle materie che il legislatore si trova a regolare spesso esige una disciplina normativa a sua volta complessa. Sempre più frequentemente, del resto, le leggi fanno uso di definizioni normative, collocate in disposizioni di carattere generale, che consentono all'interprete di attribuire significati precisi alle espressioni tecniche, a volte lontane dal linguaggio comune, utilizzate in un dato corpus normativo.

Diverso è, però, il caso in cui il significato delle espressioni utilizzate in una disposizione – nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici – rimanga del tutto oscuro, con il risultato di rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta. Una tale disposizione non potrà che ritenersi in contrasto con quei «requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa» che la poc'anzi menzionata sentenza n. 185 del 1992 ha, in via generale, evocato in funzione della tutela della «libertà e della sicurezza dei cittadini».

La disposizione in questa sede all'esame costituisce esempio paradigmatico di un enunciato normativo affetto da radicale oscurità: un enunciato che, da un lato, condiziona l'ammissibilità di non meglio precisati «interventi» all'interno di altrettanto vaghe «fasce di rispetto» a una procedura identificata con un acronimo incomprensibile, e in effetti oggetto di due diverse letture da parte della stessa difesa regionale; e che, dall'altro, non si collega ad alcun corpo normativo preesistente e rimane, per così dire, sospeso nel vuoto, precludendo così la possibilità di utilizzare il prezioso strumento dell'interpretazione sistematica, che presuppone l'inserimento della singola disposizione in un contesto normativo che si assume connotato da interna coerenza.

Una disposizione siffatta, in ragione dell'indeterminatezza dei suoi presupposti applicativi, non rimediabile tramite gli strumenti dell'interpretazione, non fornisce alcun affidabile criterio guida alla pubblica amministrazione nella valutazione se assentire o meno un dato intervento richiesto dal privato, in contrasto con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con esigenze minime di eguaglianza di trattamento tra i consociati; e rende arduo al privato lo stesso esercizio del proprio diritto di difesa in giudizio contro l'eventuale provvedimento negativo della pubblica amministrazione, proprio in ragione dell'indeterminatezza dei presupposti della legge che dovrebbe assicurarli tutela contro l'uso arbitrario della discrezionalità amministrativa.

La disposizione impugnata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 3 Cost.

È infine impugnato l'art. 11 della legge reg. Molise n. 8 del 2022, che testualmente recita: «[i]n virtù dell'alta specializzazione, viene autorizzata la Giunta regionale a procedere alla stabilizzazione del personale attualmente in servizio presso il Centro funzionale e presso la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile, ovvero all'avvio di ogni procedura utile alla valorizzazione della professionalità specifica maturata dal suddetto personale».

Secondo il ricorrente, tale disposizione ometterebbe, anzitutto, di quantificare gli oneri conseguenti alla prevista stabilizzazione e di prevederne la relativa copertura finanziaria. Ciò determinerebbe la violazione, assieme: dell'art. 81, terzo comma, Cost., anche in relazione all'art. 17 della legge n. 196 del 2009; dell'art. 97, primo comma, Cost.; dell'art. 119, primo comma, Cost.; e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), anche in relazione all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Inoltre, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 97, quarto comma, Cost., omettendo di chiarire se la stabilizzazione debba avvenire nel rispetto del principio del pubblico concorso.

La disposizione – incidendo sulla regolamentazione del rapporto “precario” e prevedendo la sua conversione in rapporto di lavoro a tempo indeterminato – invaderebbe poi la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l).

È fondata, anzitutto, la questione promossa in riferimento all’art. 97, quarto comma, Cost.

La Corte ha costantemente affermato che il pubblico concorso costituisce «la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell’amministrazione (sentenze n. 194 del 2002, n. 1 del 1999, n. 333 del 1993, n. 453 del 1990 e n. 81 del 1983), ed ha ritenuto che possa derogarsi a tale regola solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, nell’esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione) ed il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore» (sentenza n. 34 del 2004, punto 4.2. del Considerato in diritto). Le deroghe, è stato parimenti da tempo precisato, debbono essere delimitate «in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006, punto 3 del Considerato in diritto), con riferimento a «peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81 del 2006, punto 4 del Considerato in diritto).

A tali criteri – anche di recente ribaditi (ex multis, sentenza 199 del 2020, punto 8.2. del Considerato in diritto, e ivi ulteriori precedenti) – non si conforma la disposizione impugnata.

Quest’ultima non chiarisce con quali modalità e a quali condizioni la Giunta regionale debba procedere alla «stabilizzazione del personale attualmente in servizio» presso la protezione civile regionale, nonché ad ogni altra «procedura utile alla valorizzazione della professionalità specifica maturata dal suddetto personale». Peraltro, in assenza di ogni richiamo alla legislazione statale che – al ricorrere di rigorose condizioni – consente alle pubbliche amministrazioni di assumere a tempo indeterminato personale già in servizio a tempo determinato, ovvero di bandire procedure concorsuali con riserva di percentuali massime per personale già titolare di contratti di lavoro flessibile con la pubblica amministrazione, è giocoforza concludere che le procedure indicate genericamente dalla disposizione impugnata siano finalizzate a immettere personale nei ranghi dell’amministrazione regionale senza richiedere il superamento di alcuna prova concorsuale, in ragione soltanto della esperienza acquisita per mezzo di precedenti incarichi contrattuali, senza neppure alcuna indicazione sul periodo minimo di servizio espletato.

È altresì fondata la questione promossa in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost.

La disposizione impugnata comporta infatti, all’evidenza, oneri finanziari per la Regione, che non sono in alcun modo quantificati, e per i quali non è prevista conseguentemente alcuna copertura. Il che, per le stesse ragioni già sopra menzionate (punto 3.3.), integra la violazione del parametro costituzionale in esame.

Da ciò discende l’illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, per contrasto con gli artt. 97, quarto comma, e 81, terzo comma, Cost.

SENTENZA N. 110
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4; 7, commi da 5 a 14 e 18; e 11 della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 (Legge di stabilità regionale anno 2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 luglio 2022, depositato in cancelleria il 28 luglio 2022, iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;
udito nell'udienza pubblica del 18 aprile 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;
uditi l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise;
deliberato nella camera di consiglio del 18 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso di cui in epigrafe (reg. ric. n. 51 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 4; 7, commi da 5 a 14 e 18; e 11 della legge reg. Molise n. 8 del 2022.

2.– È impugnato, anzitutto, l'art. 4 della legge regionale, che autorizza lo stanziamento di 100.000 euro, individuandone la relativa copertura nel bilancio regionale, «[p]er il completamento della procedura di scioglimento della società Sviluppo della Montagna molisana spa», interamente partecipata dalla Regione.

2.1.– Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con il principio fondamentale della materia coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 14, comma 5, TUSP, che stabilisce un generale divieto di “soccorso finanziario” delle società partecipate da parte degli enti pubblici partecipanti, nonché il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

La disposizione in esame determinerebbe infatti un sostanziale accollo «a fondo perduto» dei debiti della procedura di liquidazione della società da parte della Regione, senza che ciò sia giustificato da alcun prevalente interesse pubblico, secondo i criteri elaborati dalla Corte dei conti in materia.

2.2.– La Regione sostiene, invece, che lo stanziamento previsto dalla disposizione impugnata risponderebbe al prevalente interesse pubblico allo scioglimento e alla liquidazione della società, non più funzionale alle strategie regionali di programmazione e valorizzazione del comparto montano e da tempo inattiva.

L'intervento in parola sarebbe, d'altronde, esclusivamente finalizzato a far fronte alle residuali pendenze della gestione liquidatoria, che sarebbero rappresentate essenzialmente da debiti per spese funzionali all'attività di scioglimento della società; e ciò anche per evitare una possibile «perdita di

credibilità» della Regione e di «affidabilità operativa» della società Funivie Molise spa, che avrebbe nel frattempo assunto le funzioni già svolte dalla società in liquidazione.

Tale intervento, infine, sarebbe funzionale a evitare ulteriori oneri per la Regione connessi alla liquidazione della società.

2.3.– La questione è fondata.

Le parti danno atto che la società Sviluppo della montagna spa era in liquidazione all'epoca dello stanziamento di 100.000 euro previsto dalla disposizione impugnata. La deliberazione della Giunta regionale del 30 giugno 2022, n. 210, citata dalla difesa regionale, ha poi dato concreta attuazione a tale stanziamento, autorizzando il trasferimento alla società della relativa provvista finanziaria «per far fronte alle residuali pendenze scaturenti dalla gestione liquidatoria di cui trattasi», in modo da «impedire che un inutile decorso del tempo possa generare oneri di funzionamento ulteriori rispetto alla strategia dismissoria regionale»; e ciò a fronte dell'affermata necessità di scongiurare un «impatto finanziario ulteriormente negativo per l'Ente controllante [...] anche in ragione della naturale traslazione dei debiti residuali della società sulle casse regionali», stimati in 100.198,50 euro alla data del 14 giugno 2022.

Il ricorrente assume che tale trasferimento violi l'art. 14, comma 5, TUSP, il quale vieta in via generale alle amministrazioni pubbliche di effettuare, tra l'altro, trasferimenti straordinari a favore delle società partecipate «che abbiano registrato per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio», salvo che non ricorrano le speciali condizioni indicate nel secondo periodo, che presuppongono l'esistenza di un piano di risanamento della società.

Su tale disposizione del TUSP si fonda il principio del divieto di soccorso finanziario invocato dal ricorrente, la cui ratio è stata illustrata da numerose concordi pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti: da un lato, quella di tutelare la concorrenza tra le società, e assieme di evitare situazioni di ingiustificato favor per i creditori della società partecipata; e dall'altro, quella di limitare «l'ammissibilità di interventi a sostegno di organismi partecipati mediante erogazione o, comunque, dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, che appaiano privi quantomeno di una prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione dei soggetti beneficiari» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione 20 aprile 2018, n. 84/2018/PAR). L'art. 14, comma 5, TUSP rifiuta, in particolare, la «logica del salvataggio "a tutti i costi" degli Organismi a partecipazione pubblica in condizioni di precarietà economico-finanziaria di dissesto o perdita strutturale», ed esprime un «generale divieto di disporre, a qualsiasi titolo, erogazioni finanziarie "a fondo perduto" o prestare garanzie in favore di società in grave situazione deficitaria» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione 14 giugno 2022, n. 67/2022/PAR).

Secondo il costante orientamento delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, il divieto di cui all'art. 14, comma 5, TUSP vale a maggior ragione rispetto a società poste in liquidazione, come quella oggetto della disposizione impugnata, essendo in tal caso di per sé esclusa qualsiasi prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione 9 maggio 2022, n. 24/2022/PAR), a meno che l'ente pubblico sia in grado di dimostrare la sussistenza di un prevalente interesse pubblico tale da giustificare l'operazione. Ipotesi, quest'ultima, eccezionalmente ravvisata dalle stesse sezioni regionali di controllo «solo con riferimento a poche situazioni concrete, in particolare nell'ipotesi della necessità di recuperare al patrimonio comunale beni societari indispensabili per la prosecuzione dell'erogazione di servizi pubblici fondamentali, o nel caso di pregresso rilascio di garanzia dell'Ente per l'adempimento delle obbligazioni della società» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione 8 marzo 2017, n. 24/2017/PAR).

Nessuna delle ragioni addotte dalla Regione Molise appare, tuttavia, idonea a dimostrare la sussistenza di un simile prevalente interesse pubblico in relazione al trasferimento operato con la disposizione impugnata.

Non pare anzitutto a questa Corte che la finalità di consentire una sollecita conclusione della procedura di liquidazione della società, con conseguente dismissione delle partecipazioni non più

strategiche della Regione, integri di per sé un prevalente interesse pubblico. Attraverso il trasferimento contestato, la Regione ha inteso in sostanza farsi carico dei debiti della società verso i creditori, in gran parte rappresentati – come chiarito dalla difesa regionale in udienza – da compensi non pagati ad amministratori e sindaci, nonché a professionisti in relazione alle attività di contabilità o assistenza legale prestate in favore della società. Accollandosi tali debiti, la legge regionale si è però posta in contrasto con le precipue finalità – tutela della concorrenza, divieto di creazione di un ingiustificato favor per i creditori delle società partecipate, garanzia di un uso efficiente delle risorse pubbliche – sottese al divieto di cui all'art. 14, comma 5, TUSP.

Né si comprende in che senso il soccorso finanziario realizzato in favore della procedura di liquidazione della società sarebbe stato necessario al fine di salvaguardare la credibilità della Regione, anche rispetto all'operatività della società partecipata che ha di fatto ereditato le funzioni della società ormai cessata. Nel concludere un contratto con una società partecipata avente la forma giuridica di una società di capitali, ogni contraente non può non essere consapevole che la società risponderà dei propri debiti secondo le regole ordinarie del codice civile, e dunque entro i limiti del proprio patrimonio sociale, senza poter contare, in linea di principio, sul soccorso finanziario da parte dell'ente partecipante.

Essenzialmente per la stessa ragione è destituita di fondamento anche l'ulteriore allegazione difensiva, che allude a possibili oneri finanziari derivanti alla Regione dalla stessa procedura di liquidazione; oneri invocati, peraltro, anche dalla citata deliberazione della Giunta regionale n. 210 del 2022, in cui si fa riferimento ad una presunta «naturale traslazione dei debiti residuali della società sulle casse regionali». In realtà – non risultando dagli atti di causa alcuna garanzia prestata dalla Regione a favore della società, e in assenza di alcuna illustrazione da parte della difesa della resistente delle ragioni di fatto e di diritto per le quali si sarebbe dovuta ipotizzare una simile traslazione, nonostante lo specifico quesito formulato in proposito dalla Corte ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale – si deve ritenere che l'ulteriore corso della procedura di liquidazione ed eventualmente lo stesso fallimento della società partecipata non avrebbero comportato alcun onere finanziario supplementare per la Regione. Ciò stante il disposto dell'art. 2325, primo comma, cod. civ., a tenore del quale «[n]elle società per azioni per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio»: principio, quest'ultimo, che vale altresì nella fase di liquidazione della società, ai sensi dell'art. 2495, terzo comma, cod. civ.

In assenza dunque di alcun prevalente interesse pubblico idoneo a giustificare il trasferimento straordinario previsto dalla disposizione impugnata, quest'ultima deve ritenersi in contrasto con l'art. 14, comma 5, TUSP.

Questa Corte ha già affermato che il TUSP stabilisce, tra l'altro, principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, «trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese della società a controllo pubblico per il loro funzionamento» (sentenza n. 194 del 2020, punto 13.1. del Considerato in diritto). Ciò vale certamente anche per l'art. 14, comma 5, TUSP, che mira a porre stringenti limiti ai trasferimenti che le amministrazioni pubbliche possono effettuare a favore delle società partecipate.

Ne consegue che la disposizione impugnata viola un principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica, e deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con assorbimento della questione formulata in riferimento all'art. 97 Cost.

3.– Sono poi impugnati i commi da 5 a 14 dell'art. 7, con i quali si stabilisce che la Regione «promuove, organizza e indirizza la formazione e la diffusione della cultura di protezione civile» nel territorio regionale (comma 5), e – in particolare – si istituisce la «Scuola regionale di protezione civile» (comma 6), della quale vengono disciplinate la sede (comma 7), il comitato tecnico scientifico (commi da 8 a 12) e i compiti (commi 13 e 14), nei termini più estesamente riferiti al punto 3 del Ritenuto in fatto.

3.1.– Ad avviso del ricorrente, tali disposizioni si porrebbero in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., introducendo nuovi oneri non quantificati, e senza che ne siano indicate le relative coperture nel bilancio regionale.

3.2.– La difesa regionale eccepisce che le disposizioni impugnate non prevederebbero alcuna spesa e sarebbero, pertanto, prive di impatto sul bilancio regionale, come dimostrerebbe in particolare l'espressa previsione della gratuità dell'attività dei membri del comitato tecnico scientifico e dell'eventuale coinvolgimento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del servizio della protezione civile.

3.3.– La questione è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte, anche di recente ripercorsa (sentenze n. 84 del 2023, punto 9 del Considerato in diritto; n. 64 del 2023, punto 5.1. del Considerato in diritto; n. 57 del 2023, punto 6.2.1. del Considerato in diritto; n. 48 del 2023, punto 8.3. del Considerato in diritto), è costante nell'affermare che «le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali» (sentenza n. 244 del 2020, punto 5.4.1. del Considerato in diritto), sottolineando che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (sentenza n. 307 del 2013, punto 9.2. del Considerato in diritto).

Ora, le disposizioni impugnate non sono corredate da alcuna clausola di invarianza finanziaria, e al tempo stesso non quantificano gli eventuali oneri da esse derivanti. La difesa regionale sostiene invero che tali disposizioni non comporterebbero alcun onere finanziario, facendo leva su quelle specifiche previsioni che stabiliscono espressamente la gratuità di talune attività previste nell'ambito della Scuola regionale della protezione civile, nonché della partecipazione al comitato tecnico scientifico di cui si prevede la creazione. Che, tuttavia, l'intero spettro dei compiti affidati alla Scuola – effettivamente «istituita», e non meramente programmata, dall'impugnato comma 6 – possa essere svolto a “costo zero” per la Regione appare del tutto inverosimile, sol che si esamini, ad esempio, la disposizione di cui al comma 13, in cui si prevede l'organizzazione di «percorsi formativi per la preparazione, l'aggiornamento, l'addestramento, la formazione specialistica nelle materie della protezione civile e dell'emergenza»: attività, tutte, che presuppongono impegni di docenza e assieme di coordinamento amministrativo e logistico, i quali «non poss[on]o realizzarsi se non per mezzo di una spesa» (sentenza n. 10 del 2016, punto 6.1. del Considerato in diritto, e precedenti ivi richiamati). Ciò che determina l'obbligo, cui il legislatore regionale è venuto meno, di indicare i mezzi finanziari per farvi fronte.

Ne consegue che i commi da 5 a 14 dell'art. 7 debbono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi, per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

4.– Il ricorrente impugna altresì l'art. 7, comma 18, che testualmente recita: «[n]elle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano, in presenza di opere già realizzate e ubicate tra l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare, quest'ultimo è ammissibile previa V. A. per il tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto, purché lo stesso intervento non ecceda, in proiezione ortogonale, le dimensioni delle opere preesistenti o sia compreso in un'area circoscritta nel raggio di mt. 50 dal baricentro di insediamenti consolidati preesistenti».

4.1.– A parere del ricorrente, la disposizione violerebbe anzitutto il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

La violazione dell'art. 3 Cost. discenderebbe dalla radicale inintelligibilità della disposizione impugnata, che utilizzerebbe espressioni vaghe e suscettibili delle più diverse interpretazioni; inintelligibilità che le spiegazioni offerte dalla stessa Regione alle richieste di chiarimenti non sarebbero riuscite a dipanare.

Nell'ipotesi, poi, in cui fosse possibile assegnare alla disposizione il significato di consentire la realizzazione di non meglio precisate opere all'interno delle fasce di rispetto del piano paesistico regionale, essa determinerebbe un non consentito abbassamento del livello di tutela del paesaggio, derogando allo stesso piano paesaggistico, con conseguente violazione congiunta dell'art. 9 e dell'art.

117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione alle menzionate disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio.

4.2.– La difesa regionale ha osservato, nel proprio atto di costituzione, che la disposizione impugnata si riferirebbe al «piano paesistico regionale», consentendo la realizzazione di opere che dovrebbero andare a collocarsi in territori già «contaminati» da fabbricati», essendo però «progettate in maniera tale che la percezione visiva e di impatto delle stesse siano mitigate dalla proiezione ortogonale del manufatto»; restando poi salva la «Valutazione Ambientale riferita al vincolo esistente sul lotto, che ha originato l'applicazione della fascia di rispetto». In ogni caso, la difesa sostiene che «l'ipotizzata difficoltà di lettura della norma [...] non costituirebbe motivo di illegittimità costituzionale, bensì presupposto per l'attività dell'interprete nell'applicazione della legge».

In udienza, la difesa regionale ha fornito ulteriori elementi finalizzati a chiarire la portata applicativa della disposizione, affermando che essa si inserirebbe nella disciplina dei «piani territoriali paesistico ambientali di area vasta» istituiti con la legge della Regione Molise 1° dicembre 1989, n. 24 (Disciplina dei piani territoriali paesistico-ambientali), consentendo nuove opere nelle fasce di rispetto sancite da tali piani subordinatamente a una «verifica di ammissibilità» in relazione allo specifico «tematismo» che caratterizzerebbe la fascia di rispetto, alle condizioni stabilite nel dettaglio dalla disposizione medesima.

4.3.– La questione è fondata in riferimento all'art. 3 Cost.

4.3.1.– La disposizione impugnata è contenuta nell'ultimo dei diciotto commi dell'art. 7, genericamente rubricato «Modifiche di leggi regionali». I commi da 1 a 4, così come i successivi commi da 15 a 17 intervengono in effetti a modificare o abrogare singole disposizioni di sette diverse leggi regionali, mentre i commi da 5 a 14 concernono le attività di promozione della cultura della protezione civile e l'istituzione della relativa Scuola, che costituiscono l'oggetto della questione esaminata sopra (punto 3). Il comma 18, qui scrutinato, non modifica né si inserisce in alcuna legge regionale preesistente, dettando una disciplina che appare consentire nuovi interventi edilizi in deroga a piani esistenti.

Come rileva esattamente l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione abbonda di termini imprecisi, o comunque di ardua intelligibilità, in difetto di qualsiasi riferimento al contesto normativo nel quale essa aspirerebbe ad inserirsi. Così, la menzione delle «fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano» è del tutto equivoca, laddove non si chiarisca preliminarmente a quali piani la disposizione faccia riferimento: se, ad esempio, ai piani urbanistici territoriali, ovvero ai piani funzionali alla tutela del paesaggio, tra i quali il futuro piano paesaggistico previsto dall'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, che la Regione ha l'obbligo di elaborare congiuntamente con il Ministero della cultura (art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004). Analogamente imprecise sono, poi, le nozioni di «opere già realizzate» e di «intervento da realizzare», così come la stessa espressione «tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto», che non appare ancorata alla disciplina di una specifica tipologia di piano.

Ancora, la disposizione utilizza l'acronimo «V. A.» per indicare un procedimento che dovrebbe condizionare l'ammissibilità dell'intervento, senza fornire alcuna previa definizione del significato dell'acronimo stesso.

La disposizione era stata, peraltro, oggetto di vari rilievi critici proprio per la sua oscurità durante il dibattito che ne aveva preceduto l'approvazione (in questo senso, si vedano in particolare le pagine da 13 a 15 del resoconto integrale della seduta del Consiglio regionale del Molise del 13 maggio 2022, ore 9:30).

D'altra parte, né le spiegazioni fornite dalla Regione delle quali dà atto l'Avvocatura generale dello Stato nel proprio ricorso e che sono riprese testualmente dalla difesa regionale nella propria memoria di costituzione, né quelle più articolate fornite dalla stessa difesa regionale all'udienza, riescono a fornire convincenti chiavi di lettura del contenuto precettivo della disposizione impugnata. La Regione sostiene invero che il comma 18 impugnato intenda riferirsi al «Piano Paesistico Regionale», e più precisamente – come chiarito per la prima volta in udienza – alla disciplina dei «piani territoriali paesistico ambientali di area vasta» istituiti con la legge reg. Molise n. 24 del 1989,

consentendo la realizzazione di nuove «opere» dal ridotto impatto visivo sul paesaggio. Tuttavia, nelle citate spiegazioni, e nella stessa memoria di costituzione, l'acronimo «V. A.» viene sciolto con l'espressione «Valutazione Ambientale» – espressione a sua volta ambigua, come non a torto osserva l'Avvocatura generale dello Stato, potendo riferirsi tanto alla valutazione di impatto ambientale (VIA) o alla valutazione ambientale strategica (VAS), o a entrambe –; mentre, in udienza, la difesa regionale ha sostenuto che l'acronimo alluderebbe semplicemente alla «verifica di ammissibilità» dell'opera da realizzare nelle fasce di rispetto previste dai piani menzionati.

Fermo restando l'ovvio principio che il contenuto precettivo di una legge deve anzitutto evincersi dal «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», anche alla luce dei lavori preparatori, in quanto utili a ricostruire l'«intenzione del legislatore» (art. 11 Preleggi), le spiegazioni fornite dalla Regione sul significato della disposizione impugnata, anche a mezzo del proprio difensore in udienza, confermano il carattere criptico dell'acronimo utilizzato, nonché la vaghezza di molte espressioni in esse contenute: a cominciare dal sostantivo «tematismo», il cui significato può ragionevolmente cogliersi soltanto ove la disposizione venga letta alla luce della disciplina di cui alla legge reg. Molise n. 24 del 1989, che è stata invero evocata in udienza, ma non è in alcun modo richiamata dal testo normativo in esame.

4.3.2.– Occorre a questo punto stabilire se una disposizione dal significato così radicalmente inintelligibile si ponga per ciò stesso in contrasto, come sostenuto dal ricorrente, con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

4.3.2.1.– In materia penale, questa Corte esercita da tempo un controllo sui requisiti minimi di chiarezza e precisione che debbono possedere le norme incriminatrici, in forza – in particolare – del principio di legalità e tassatività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.

Già nella sentenza n. 96 del 1981 si è affermato, in proposito, che il legislatore penale «ha l'obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intellegibilità dei termini impiegati» (punto 2 del Considerato in diritto). Sulla base di tale criterio, la pronuncia ha ritenuto costituzionalmente illegittima la disposizione incriminatrice del plagio (art. 603 del codice penale), che vietava di «sottopo[rre] una persona al proprio potere, in modo da ridurla in totale stato di soggezione»: situazione considerata da questa Corte del tutto oscura nei suoi contorni, e per tale ragione «non verificabile nella sua effettuazione e nel suo risultato non essendo né individuabili né accertabili le attività che potrebbero concretamente esplicarsi per ridurre una persona in totale stato di soggezione» (punto 14 del Considerato in diritto).

In una successiva occasione, relativa a un rinvio normativo erroneo contenuto in una disposizione incriminatrice, questa Corte ha affermato che «vi sono requisiti minimi di riconoscibilità e di intellegibilità del precetto penale – che rappresentano anche, peraltro, requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa – in difetto dei quali la libertà e la sicurezza giuridica dei cittadini sarebbero pregiudicate». Il che, ha proseguito la Corte, «è quanto si verifica nel caso in esame, in cui l'errore materiale di redazione del testo legislativo [...] costituisce per il cittadino una vera e propria insidia, palesemente idonea ad impedirgli la comprensione del precetto penale, o, quanto meno, a fuorviarlo. L'errore stesso, peraltro, introduce nella formulazione letterale della disposizione un elemento certo, pur se involontario, di irrazionalità e di contraddittorietà rispetto al contesto normativo in cui la disposizione è inserita e come tale determina anche una violazione di quel canone di coerenza delle norme che è espressione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione» (sentenza n. 185 del 1992, punto 2 del Considerato in diritto).

In un altro caso, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione penale che incriminava il fatto dello straniero destinatario di un provvedimento di espulsione «che non si adopera per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente». Nella pronuncia si è osservato che l'indeterminatezza del precetto non solo poneva il suo destinatario «nell'impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza», ma non consentiva, altresì, «all'interprete di esprimere un giudizio di corrispondenza sorretto da un fondamento controllabile nella operazione ermeneutica di riconduzione della fattispecie concreta alla previsione

normativa» (sentenza n. 34 del 1995, punto 2 del Considerato in diritto. Per un'ulteriore e più recente ipotesi in cui la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo un precetto penale per l'assoluta indeterminatezza dei suoi contorni, questa volta per contrasto con gli artt. 7 CEDU e 2 del Protocollo n. 4 CEDU, entrambi rilevanti nell'ordinamento italiano in forza dell'art. 117, primo comma, Cost., sentenza n. 25 del 2019).

4.3.2.2.– In materia di misure di prevenzione, criteri analoghi hanno condotto questa Corte a dichiarare l'illegittimità costituzionale, per contrasto con vari altri parametri costituzionali, di disposizioni che enunciavano presupposti eccessivamente vaghi e imprecisi, come tali inadonei ad assicurare al destinatario la riconoscibilità del precetto e la prevedibilità delle sue conseguenze (sentenza n. 24 del 2019, in particolare punto 12.3. del Considerato in diritto), e ancor prima a vincolare ragionevolmente la discrezionalità delle autorità chiamate ad applicarle (sentenza n. 177 del 1980, punto 6 del Considerato in diritto).

4.3.2.3.– Con specifico riferimento a leggi regionali, infine, questa Corte ha avuto occasione di ritenere fondata una questione relativa a una complessa vicenda normativa in materia di installazione di impianti eolici, con la quale il legislatore regionale aveva inteso far rivivere, per un periodo di tempo limitato, una disposizione già abrogata. La Corte ha ritenuto censurabile, al metro dell'allora evocato parametro del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., la tecnica normativa adottata, che rendeva difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione la disciplina effettivamente vigente, giudicando tale tecnica «“foriera di incertezza”, posto che essa “può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione” (sentenza n. 364 del 2010)» (sentenza n. 70 del 2013, punto 4 del Considerato in diritto).

4.3.3.– Anche alla luce dei precedenti appena rammentati, deve più in generale ritenersi che disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 Cost.

L'esigenza di rispetto di standard minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all'autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione. Ma sarebbe errato ritenere che tale esigenza non sussista affatto rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi. Anche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca ex ante, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione.

Una norma radicalmente oscura, d'altra parte, vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost.

4.3.4.– Ogni enunciato normativo, beninteso, presenta margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti la sua illegittimità costituzionale. Compito essenziale della giurisprudenza è quello di dipanare gradualmente, attraverso gli strumenti dell'esegesi normativa, i dubbi interpretativi che ciascuna disposizione inevitabilmente solleva, nel costante confronto con la concretezza dei casi in cui essa è suscettibile di trovare applicazione; ciò che contribuisce a rendere più uniforme e prevedibile la legge per i consociati.

Né certamente potrebbe ritenersi contrario all'art. 3 Cost. il ricorso da parte della legge a clausole generali, programmaticamente aperte a «processi di specificazione e di concretizzazione giurisprudenziale» (sentenza n. 8 del 2023, punto 12.1. del Considerato in diritto, con riferimento alla clausola di buona fede di cui all'art. 1337 cod. civ.).

Né, ancora, potrebbe ritenersi precluso alla legge utilizzare concetti tecnici o di difficile comprensione per chi non possieda speciali competenze tecniche: la complessità delle materie che il legislatore si trova a regolare spesso esige una disciplina normativa a sua volta complessa. Sempre più frequentemente, del resto, le leggi fanno uso di definizioni normative, collocate in disposizioni di carattere generale, che consentono all'interprete di attribuire significati precisi alle espressioni tecniche, a volte lontane dal linguaggio comune, utilizzate in un dato corpus normativo.

Diverso è, però, il caso in cui il significato delle espressioni utilizzate in una disposizione – nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici – rimanga del tutto oscuro, con il risultato di rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta. Una tale disposizione non potrà che ritenersi in contrasto con quei «requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa» che la poc'anzi menzionata sentenza n. 185 del 1992 ha, in via generale, evocato in funzione della tutela della «libertà e della sicurezza dei cittadini».

4.3.5.– A identiche conclusioni sono, del resto, pervenute altre giurisdizioni costituzionali affini a quella italiana per tradizioni e premesse culturali.

Secondo la costante giurisprudenza del Conseil constitutionnel francese, l'accessibilità e l'intelleggibilità della legge rappresentano principi di rango costituzionale, che impongono al legislatore di adottare disposizioni sufficientemente precise al fine di proteggere gli individui dal rischio di applicazioni arbitrarie delle leggi, evitando di addossare alle autorità amministrative e giurisdizionali il compito di stabilire regole che spettano invece al legislatore (decisione 27 luglio 2006, n. 2006-540 DC, considerato n. 9). I principi in questione sono dedotti, tra l'altro, dallo stesso principio di eguaglianza dinanzi alla legge, proclamato dall'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, non potendo esservi effettiva eguaglianza – ad avviso del Conseil – se non quando i cittadini abbiano una «conoscenza sufficiente delle norme loro applicabili» (decisione 16 dicembre 1999, n. 99-421 DC, considerato n. 13; per una recente dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge in ragione della sua inintelligibilità, decisione 30 luglio 2021, n. 2021-822 DC, paragrafi 29 e 30).

Parimenti il Tribunale costituzionale federale tedesco da molti decenni ormai riconosce l'esistenza di un mandato costituzionale di «precisione» e «chiarezza normativa», in base al quale le disposizioni di legge debbono essere formulate in modo tale da: a) consentire ai loro destinatari di comprendere il loro significato e di regolare di conseguenza la loro condotta, b) disciplinare e limitare efficacemente l'attività della pubblica amministrazione, e c) consentire all'autorità giudiziaria di esercitare il proprio potere di controllo sull'attività dell'amministrazione sulla base di criteri giuridici prestabiliti (pronuncia 3 marzo 2004, BVerfGE 110, 33, pagine 53 e 54, e ivi ulteriori riferimenti). Tale mandato, a sua volta derivato dal principio dello Stato di diritto di cui all'art. 20, comma 3, della Legge fondamentale (pronuncia 22 giugno 1977, BVerfGE 45, 400, pagina 420), non osta ovviamente a che la norma possa presentare ambiguità di significato destinate a essere sciolte attraverso i tradizionali metodi interpretativi (pronuncia 27 novembre 1990, BVerfGE 83, 130, pagina 145), ma implica standard minimi di comprensibilità e di non contraddizione dei testi normativi, il cui mancato rispetto determina la loro illegittimità costituzionale (per recenti applicazioni di tale principio, pronuncia 28 settembre 2022, 1 BvR 2354/13, paragrafi 106 e seguenti, nonché pronuncia 20 luglio 2021, BVerfGE 159, 40, pagine 68 e seguenti, entrambe con estese ricostruzioni della giurisprudenza costituzionale in materia).

4.3.6.– La disposizione in questa sede all'esame costituisce esempio paradigmatico di un enunciato normativo affetto da radicale oscurità: un enunciato che, da un lato, condiziona l'ammissibilità di non meglio precisati «interventi» all'interno di altrettanto vaghe «fasce di rispetto» a una procedura identificata con un acronimo incomprensibile, e in effetti oggetto di due diverse letture da parte della stessa difesa regionale; e che, dall'altro, non si collega ad alcun corpo normativo preesistente e rimane, per così dire, sospeso nel vuoto, precludendo così la possibilità di utilizzare il prezioso strumento dell'interpretazione sistematica, che presuppone l'inserimento della singola disposizione in un contesto normativo che si assume connotato da interna coerenza.

Una disposizione siffatta, in ragione dell'indeterminatezza dei suoi presupposti applicativi, non rimediabile tramite gli strumenti dell'interpretazione, non fornisce alcun affidabile criterio guida alla pubblica amministrazione nella valutazione se assentire o meno un dato intervento richiesto dal privato, in contrasto con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con esigenze minime di eguaglianza di trattamento tra i consociati; e rende arduo al privato lo stesso esercizio del proprio diritto di difesa in giudizio contro l'eventuale provvedimento negativo della pubblica amministrazione, proprio in ragione dell'indeterminatezza dei presupposti della legge che dovrebbe assicurargli tutela contro l'uso arbitrario della discrezionalità amministrativa.

4.4.– La disposizione impugnata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 3 Cost.

Restano assorbite le questioni formulate in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., il vaglio della cui fondatezza presupporrebbe d'altronde un chiarimento interpretativo circa la portata della disposizione, che è però impossibile per le ragioni sin qui enunziate.

5.– È infine impugnato l'art. 11 della legge reg. Molise n. 8 del 2022, che testualmente recita: «[i]n virtù dell'alta specializzazione, viene autorizzata la Giunta regionale a procedere alla stabilizzazione del personale attualmente in servizio presso il Centro funzionale e presso la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile, ovvero all'avvio di ogni procedura utile alla valorizzazione della professionalità specifica maturata dal suddetto personale».

5.1.– Secondo il ricorrente, tale disposizione ometterebbe, anzitutto, di quantificare gli oneri conseguenti alla prevista stabilizzazione e di prevederne la relativa copertura finanziaria. Ciò determinerebbe la violazione, assieme: dell'art. 81, terzo comma, Cost., anche in relazione all'art. 17 della legge n. 196 del 2009; dell'art. 97, primo comma, Cost.; dell'art. 119, primo comma, Cost.; e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), anche in relazione all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Inoltre, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 97, quarto comma, Cost., omettendo di chiarire se la stabilizzazione debba avvenire nel rispetto del principio del pubblico concorso.

La disposizione – incidendo sulla regolamentazione del rapporto “precario” e prevedendo la sua conversione in rapporto di lavoro a tempo indeterminato – invaderebbe poi la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l).

Infine, il ricorrente rammenta come la Corte abbia più volte qualificato le norme statali in tema di stabilizzazione del personale “precario” come principi fondamentali della materia coordinamento della finanza pubblica.

5.2.– La Regione non ha articolato difese rispetto all'impugnazione ora all'esame.

5.3.– È fondata, anzitutto, la questione promossa in riferimento all'art. 97, quarto comma, Cost.

Questa Corte ha costantemente affermato che il pubblico concorso costituisce «la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione (sentenze n. 194 del 2002, n. 1 del 1999, n. 333 del 1993, n. 453 del 1990 e n. 81 del 1983), ed ha ritenuto che possa derogarsi a tale regola solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione) ed il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore» (sentenza n. 34 del 2004, punto 4.2. del Considerato in diritto). Le deroghe, è stato parimenti da tempo precisato, debbono essere delimitate «in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006, punto 3 del Considerato in diritto), con riferimento a «peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81 del 2006, punto 4 del Considerato in diritto).

A tali criteri – anche di recente ribaditi (ex multis, sentenza 199 del 2020, punto 8.2. del Considerato in diritto, e ivi ulteriori precedenti) – non si conforma la disposizione impugnata.

Quest'ultima non chiarisce con quali modalità e a quali condizioni la Giunta regionale debba procedere alla «stabilizzazione del personale attualmente in servizio» presso la protezione civile regionale, nonché ad ogni altra «procedura utile alla valorizzazione della professionalità specifica maturata dal suddetto personale». Peraltro, in assenza di ogni richiamo alla legislazione statale che –

al ricorrere di rigorose condizioni – consente alle pubbliche amministrazioni di assumere a tempo indeterminato personale già in servizio a tempo determinato, ovvero di bandire procedure concorsuali con riserva di percentuali massime per personale già titolare di contratti di lavoro flessibile con la pubblica amministrazione, è giocoforza concludere che le procedure indicate genericamente dalla disposizione impugnata siano finalizzate a immettere personale nei ranghi dell'amministrazione regionale senza richiedere il superamento di alcuna prova concorsuale, in ragione soltanto della esperienza acquisita per mezzo di precedenti incarichi contrattuali, senza neppure alcuna indicazione sul periodo minimo di servizio espletato.

Un simile esito si pone in evidente contrasto con i principi desumibili dalla giurisprudenza di questa Corte, poc' anzi richiamati. La disposizione impugnata introduce, infatti, una deroga rispetto alla regola generale del pubblico concorso, senza disciplinarla «in modo rigoroso», secondo quanto richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte, ed anzi omettendo di articolare una qualsivoglia disciplina, rinviando integralmente a un successivo provvedimento della Giunta. Ciò impedisce, in radice, di valutare se e in che misura una tale deroga, alla luce di un criterio di ragionevolezza, possa essere giustificata in quanto funzionale alla salvaguardia di quelle «peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico», le quali sole – a prescindere qui dalla diversa questione della compatibilità di una siffatta disciplina derogatoria con i limiti della stessa competenza legislativa regionale – potrebbero assicurarne la compatibilità con l'art. 97, quarto comma, Cost.

5.4.– È altresì fondata la questione promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

La disposizione impugnata comporta infatti, all'evidenza, oneri finanziari per la Regione, che non sono in alcun modo quantificati, e per i quali non è prevista conseguentemente alcuna copertura. Il che, per le stesse ragioni già sopra menzionate (punto 3.3.), integra la violazione del parametro costituzionale in esame.

5.5.– Da ciò discende l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, per contrasto con gli artt. 97, quarto comma, e 81, terzo comma, Cost.

Restano assorbite tutte le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 (Legge di stabilità regionale anno 2022);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi da 5 a 14, della legge reg. Molise n. 8 del 2022;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 18, della legge reg. Molise n. 8 del 2022;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Molise n. 8 del 2022.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 23 marzo 2023, n. 112

Materia: tutela della salute; formazione specifica in medicina generale

Parametri invocati: artt. 3, 117, secondo comma lettere a) ed l), terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 12, comma 2, e 21, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Veneto 27 maggio 2022, n. 12 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2022 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali).

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 21, commi 1 e 2, della l.r. Veneto 12/2022; inammissibilità o non fondatezza delle altre questioni sollevate.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Veneto 27 maggio 2022, n. 12 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2022 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali).

È anzitutto impugnato l'art. 12, comma 2, secondo cui le aziende del servizio sanitario regionale possono prevedere nelle convenzioni concernenti gli incarichi temporanei di assistenza primaria assegnati ai medici iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale un massimale di scelte fino ad un massimo di 1.000 assistiti per il primo anno, e di 1.200 assistiti per gli anni successivi al primo. La norma recita altresì che le ore di incarico di assistenza primaria risultanti dalla convenzione sottoscritta dal medico iscritto al corso di formazione specifica in medicina generale con l'azienda sono computabili quali attività pratiche del corso.

La disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con il principio fondamentale nelle materie "tutela della salute" e "professioni" in base al quale la partecipazione al corso di formazione specifica in medicina generale è incompatibile con qualsiasi attività lavorativa. Tale precetto sarebbe derogabile nei soli casi previsti per la durata dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Inoltre, la disposizione impugnata violerebbe anche l'art. 3 Cost.

La questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. non è fondata.

Il d.lgs. 368/999 ha ridisegnato la disciplina della formazione dei medici di medicina generale collocandola, in un sistema più ampio ed organico, accanto a quella dei corsi di formazione specialistica. Nel nuovo assetto normativo, la modalità della formazione in medicina generale a tempo pieno è stabilita nell'art. 24 del suddetto decreto legislativo, il quale, al comma 2, dispone che il corso di formazione specifica in medicina generale, della durata di tre anni e riservato ai laureati in medicina e chirurgia, abilitati all'esercizio professionale, comporta un impegno dei partecipanti a tempo pieno con obbligo della frequenza alle attività didattiche teoriche e pratiche, da svolgersi sotto il controllo delle regioni e province autonome e degli enti competenti.

La frequenza a tempo pieno identifica, peraltro, la modalità di svolgimento ordinaria, ma non esclusiva della formazione dei medici di medicina generale. Questa tipologia alternativa di formazione è prevista sia a livello comunitario, sia dalla normativa statale. In particolare, ai sensi dell'art. 24, comma 3, dello stesso d.lgs. 368/1999, le Regioni possono organizzare corsi a tempo parziale purché siano soddisfatte le seguenti condizioni: a) il livello della formazione corrisponda qualitativamente a quello della formazione a tempo pieno; b) la durata complessiva della formazione

non sia abbreviata rispetto quella a tempo pieno; c) l'orario settimanale della formazione non sia inferiore al 50% dell'orario settimanale a tempo pieno.

La legislazione più recente ha ulteriormente articolato le modalità della partecipazione a tempo pieno, mediante disposizioni che, sia pure in via transitoria, hanno previsto la possibilità, per i medici in formazione in medicina generale, di instaurare rapporti convenzionali a tempo determinato con il Servizio sanitario nazionale, di assumere incarichi temporanei di assistenza primaria o incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale convenzionati con il Servizio sanitario nazionale, nonché di iscriversi negli elenchi della guardia medica e della guardia medica turistica.

Le principali fonti di riferimento sono le seguenti:

- Art. 9, commi 1 e 2 del d.l. 135/2018, secondo cui fino al 31 dicembre 2024 i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale, iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale, possono partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali, rimessi all'accordo collettivo nazionale nell'ambito della disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale. A tal fine le Regioni, prevedono la limitazione del massimale degli assistiti in carico fino a 1.000 assistiti, o del monte ore settimanale e possono organizzare i corsi anche a tempo parziale, garantendo in ogni caso che l'articolazione oraria e l'organizzazione delle attività assistenziali non pregiudichino la corretta partecipazione alle attività didattiche previste per il completamento del corso di formazione specifica in medicina generale.

- Art. 2-quinquies del d.l. n. 18 del 2020. Esso dispone, al comma 1, che, per la durata dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 ai medici iscritti al corso di formazione in medicina generale è consentita l'instaurazione di un rapporto convenzionale a tempo determinato con il Servizio sanitario nazionale. Il comma 2 dispone, invece, sempre per la durata dell'emergenza epidemiologica, che i laureati in medicina e chirurgia abilitati, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione o ai corsi di formazione specifica in medicina generale, possono assumere incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale convenzionati con il Servizio sanitario nazionale ed essere iscritti negli elenchi della guardia medica e della guardia medica turistica e occupati fino alla fine della durata dello stato di emergenza. Entrambe le disposizioni citate sono state prorogate fino al 31 dicembre 2023 dalla normativa statale.

Ad avviso del ricorrente, le richiamate previsioni emergenziali, pur derogando, in via temporanea, al vincolo della formazione a tempo pieno, introducono, proprio al fine di salvaguardare tale regola, specifici limiti i quali, al pari di essa, esprimono principi fondamentali nella materia della tutela della salute e delle professioni.

Tale ricostruzione non è condivisa dalla Corte. L'abbassamento del massimale degli assistiti costituisce - al pari della riduzione del monte ore degli incarichi di continuità assistenziale pure contemplata dalla norma statale uno strumento inteso a contenere l'incidenza che l'impegno in attività di assistenza primaria, pur imposta dalla carenza di personale sanitario, può avere sul percorso didattico dei medici in formazione.

Al contempo, l'articolazione a tempo pieno rappresenta *la forma ottimale, ma non esclusiva, in cui può essere strutturato il corso di medicina generale, ben potendo optarsi, a fronte di specifiche esigenze, per il modulo del tempo ridotto, purché venga garantito un risultato qualitativo equivalente. È dunque nell'obiettivo della qualità della formazione - e non nella regola strumentale che indica nella frequenza a tempo pieno la formula organizzativa più idonea a conseguirla - che deve individuarsi un principio fondamentale della materia «tutela della salute».*

La norma, espressa dall'art. 9, comma 2, del d.l. 135/2018, che fissa in mille assistiti il limite quantitativo dell'assegnazione di incarichi di assistenza primaria ai medici in formazione, ha una portata meramente strumentale e non prescrive una modalità organizzativa vincolante. L'istituzione, ad opera del legislatore veneto, di un massimale di incarichi più elevato non contrasta con il principio fondamentale fissato dal legislatore statale nella materia, *che è costituito dal vincolo a garantire adeguati standard qualitativi di formazione, individuando modalità di organizzazione dell'attività formativa adeguate allo scopo, e quindi comprensive della possibilità di una formazione a tempo parziale.*

Viene altresì impugnato l'art. 21, commi 1 e 2, della l.r. Veneto 12/2022. La prima delle due norme impugnate proroga fino al 31 gennaio 2024 la disposizione di cui al comma 1 dell'art. 23 della l.r. Veneto 1/2020, ovvero la possibilità per il personale medico del servizio sanitario regionale che abbia prestato determinati periodi di servizio presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del servizio sanitario regionale, di accedere alle procedure concorsuali indette dagli enti del servizio sanitario regionale per la disciplina di "Medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza", ancorché non in possesso di alcuna specializzazione. I servizi previsti dal comma medesimo possono essere maturati fino al 30 giugno 2022 e nei quindici anni precedenti presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio sanitario nazionale.

Il successivo comma 2 dispone che è abrogato il comma 2 dell'art. 23 della l.r. Veneto 1/2020, secondo cui, una volta assunti, i medici accedono in soprannumero alla scuola di specializzazione in medicina d'emergenza-urgenza

Ad avviso del ricorrente, le predette previsioni violerebbero, anzitutto, l'art. 117, terzo comma, Cost., discostandosi dalla disciplina statale sul pubblico concorso per l'accesso alla dirigenza sanitaria dettata dall'art. 15, comma 7, del d.lgs. 502/1992. Ai sensi di tale disposizione, alla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, come regolato dal d.p.r. 483/1997, che all'art. 24 prescrive, tra i requisiti specifici di ammissione al concorso per titoli ed esami per il primo livello dirigenziale medico, la specializzazione nella disciplina oggetto del concorso stesso. Le norme impugnate lederebbero anche il principio di uguaglianza e infine violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è fondata.

Il sistema di reclutamento delineato dalla normativa veneta valorizza, in luogo del diploma di specializzazione, l'esperienza concretamente maturata dal candidato nell'ambito dei servizi di emergenza-urgenza, derogando alle disposizioni statali che condizionano l'accesso al concorso per l'immissione nel ruolo della dirigenza medica al possesso del titolo di formazione specialistica.

La normativa regionale impugnata travalica, altresì, la portata precettiva delle stesse disposizioni emergenziali recate dall'art. 1, commi 547, 548 e 548-bis, della legge 145/2018, le quali, in deroga alla disciplina generale, consentono agli iscritti al corso di specializzazione, a partire dal terzo anno, di partecipare al concorso per l'accesso alla dirigenza medica, collocandoli, all'esito positivo della selezione, in una graduatoria separata. Tale disciplina subordina, infatti, l'assunzione a tempo indeterminato dei medici risultati idonei e utilmente collocati in detta graduatoria al conseguimento del diploma di specializzazione e all'esaurimento della pertinente graduatoria dei medesimi professionisti già specialisti alla data di scadenza del bando, prescrivendo, altresì, che l'interruzione definitiva del percorso di formazione specialistica comporta la risoluzione automatica del contratto di lavoro.

Né rileva ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale la sopravvenienza del d.l. 34/2023.

Questo, a fronte della grave carenza di personale medico nel Servizio sanitario nazionale, all'art. 12, comma 1, ha stabilito che fino al 31 dicembre 2025 il personale medico, che nel periodo intercorrente tra il 1° gennaio 2013 ed il 30 giugno 2023, abbia maturato, presso i servizi di emergenza-urgenza del Servizio sanitario nazionale, almeno tre anni di servizio, anche non continuativo, con contratti a tempo determinato, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, con contratti di convenzione o altre forme di lavoro flessibile, ovvero abbia svolto un documentato numero di ore di attività, equivalente ad almeno tre anni di servizio del personale medico del SSN a tempo pieno, anche non continuative, presso i predetti servizi, è ammesso a partecipare ai concorsi per l'accesso alla dirigenza medica del SSN nella disciplina di Medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza, ancorché non in possesso di alcun diploma di specializzazione.

Nonostante la forte analogia contenutistica, la disposizione statale sopravvenuta non fa venir meno il contrasto con la Costituzione del regime introdotto dalla norma regionale, giacché la valutazione della legittimità costituzionale di una disciplina regionale adottata in una materia di competenza concorrente va effettuata alla luce dei principi fondamentali vigenti alla data dell'entrata in vigore della normativa regionale impugnata.

Da ultimo, viene impugnato l'art. 21, comma 3, della l.r. Veneto 12/2022. La norma prevede che per il triennio 2022-2024 i laureati in medicina e chirurgia abilitati, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione, possono prestare, al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi, attività di supporto presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio sanitario regionale tramite contratti libero professionali o di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile.

La previsione regionale confliggerebbe con il principio di uguaglianza e con l'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost. La stessa disposizione inciderebbe, al contempo, sul regime del rapporto di lavoro dei medici, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Sarebbe, infine, violato l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con il principio fondamentale della materia "tutela della salute" espresso dall'art. 40 del d.lgs. 368/1999, secondo il quale la formazione specialistica deve essere svolta a tempo pieno.

Nel merito, la censura con cui è denunciata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., non è fondata. Disponendo che per il triennio 2022-2024 gli specializzandi, nel rispetto di specifiche condizioni, possono prestare attività di supporto presso le strutture ospedaliere di emergenza-urgenza, la norma censurata autorizza *un impiego extra ordinem di medici in formazione nell'erogazione del servizio sanitario, peraltro in linea con quanto previsto dalla legislazione statale in materia sanitaria per far fronte ad esigenze straordinarie e urgenti. In questo modo, il legislatore regionale appronta un rimedio organizzativo straordinario finalizzato a garantire la continuità assistenziale in un settore nevralgico, come quello della medicina di emergenza, altrimenti pregiudicato dalla carenza di personale sanitario.*

Quanto alla supposta violazione della potestà legislativa esclusiva statale nella materia "ordinamento civile", ne segue che il parametro invocato è inconferente.

Non è fondata neanche la censura con la quale è denunciato il contrasto dell'art. 21, comma 3, della l.r. Veneto 12/2022 con il principio fondamentale in materia di tutela della salute espresso dall'art. 40 del d.lgs. 368/1999. *Nella disciplina statale la regola dell'impegno esclusivo è presidiata dal divieto, per gli specializzandi, di esercitare attività libero-professionale all'esterno delle strutture assistenziali in cui si svolge la loro formazione, nonché di instaurare ogni rapporto convenzionale o precario con il servizio sanitario nazionale o enti e istituzioni pubbliche e private* Secondo la Corte tali prescrizioni non hanno, tuttavia, carattere assoluto, come dimostrano le numerose eccezioni contemplate dalla disciplina statale in materia, come ampiamente richiamata dalla Corte stessa.

L'art. 21, comma 3, della l.r. Veneto 12/2022 introduce una disciplina che, ancorché eccezionale, non deroga al principio fondamentale stabilito dalle norme statali, *da individuarsi nel perseguimento dell'obiettivo della qualità della formazione medica specialistica, da attuarsi, di regola, attraverso lo svolgimento a tempo pieno delle attività teorico-pratiche prescritte dal programma del corso.* La disposizione regionale contiene, infatti, una clausola di salvaguardia che fa salve le disposizioni del d.lgs. 368/1999 *e precisa che l'attività di supporto presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri deve essere prestata dagli iscritti al corso di specializzazione al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi.*

SENTENZA N. 112
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 2, e 21, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Veneto 27 maggio 2022, n. 12 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2022 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 luglio 2022, depositato in cancelleria il 27 luglio 2022, iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;
udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2023 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;
uditi l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Enrico Minnei e Gaia Stivali per la Regione Veneto;
deliberato nella camera di consiglio del 23 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge reg. Veneto n. 12 del 2022.

2.– È anzitutto impugnato l'art. 12, comma 2, della citata legge regionale, il quale modifica l'Allegato alla legge reg. Veneto n. 48 del 2018, aggiungendovi il sottoparagrafo, intitolato «Incremento del massimale di scelte degli incarichi temporanei di assistenza primaria assegnati ai medici in formazione specifica in medicina generale», secondo cui «[i]n relazione alla contingente carenza di medici di medicina generale, aggravata dagli effetti della recente emergenza epidemiologica da COVID-19 al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza e di scongiurare la possibilità di interruzioni di pubblico servizio nell'assistenza territoriale, le aziende del servizio sanitario regionale possono prevedere nelle convenzioni concernenti gli incarichi temporanei di assistenza primaria assegnati ai medici iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale un massimale di scelte fino ad un massimo di 1.000 assistiti per il primo anno, e di 1.200 assistiti per gli anni successivi al primo. Le ore di incarico di assistenza primaria risultanti dalla convenzione sottoscritta dal medico iscritto al corso di formazione specifica in medicina generale con l'azienda saranno computabili quali attività pratiche del corso».

2.1.– La disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con il principio fondamentale nelle materie «tutela della salute» e «professioni» – desumibile dall'art. 9, commi 1 e 2, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, modificato dall'art. 12, comma 3-bis, lettere a) e b), del d.l. n. 24 del 2022, come convertito; dall'art. 2-quinquies, commi 1 e 2, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, e dall'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999 –, in base al quale la

partecipazione al corso di formazione specifica in medicina generale è incompatibile con qualsiasi attività lavorativa.

2.1.1.– Ad avviso del ricorrente, tale precetto sarebbe derogabile nei soli casi previsti, rispettivamente, dall'art. 2-quinquies, commi 1 e 2, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito – secondo cui, per la durata dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, i medici in formazione specifica in medicina generale possono assumere incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale convenzionati con il Servizio sanitario nazionale ed essere iscritti negli elenchi della guardia medica e della guardia medica turistica – e dall'art. 9, commi 1 e 2, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, ai sensi del quale, fino al 31 dicembre 2024, i medici iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale possono assumere incarichi temporanei di assistenza primaria, con un massimale limitato a mille assistiti, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999.

2.2.– Pertanto, l'art. 12, comma 2, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, consentendo alle aziende del servizio sanitario regionale di innalzare fino a milleduecento il numero massimo di pazienti che, a partire dal secondo anno di corso, possono essere affidati ai medici in formazione in medicina generale, si porrebbe in contrasto con l'anzidetto principio fondamentale della legislazione statale, generando il rischio di erogazione di prestazioni di livello non adeguato e incidendo sul percorso formativo degli esercenti la professione sanitaria.

2.3.– Inoltre, la disposizione impugnata, introducendo una disciplina differenziata rispetto a quella di fonte statale, violerebbe il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., declinato come uniformità sul territorio nazionale della regolamentazione della fattispecie in scrutinio.

3.– Deve, preliminarmente, essere esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Veneto per incompleta ricostruzione del quadro fattuale e normativo, in quanto le censure non terrebbero conto del concreto contesto in cui le norme impuginate sono destinate a operare, né delle profonde trasformazioni che la disciplina sanitaria di fonte statale ha subito nel corso del tempo.

3.1.– L'eccezione non è fondata.

3.1.1.– Il ricorso dà conto della recente normativa eccezionale, sia pure per trarne, mediante argomentazioni non implausibili, conclusioni opposte rispetto a quelle assunte dalla resistente.

Nelle previsioni statali valorizzate dalla difesa regionale il ricorrente individua, infatti, discipline di portata «speciale ed eccezionale» e quindi insuscettibili di essere ulteriormente derogate dalla legislazione regionale.

3.1.2.– Neppure può imputarsi al ricorrente di aver trascurato il quadro fattuale in cui si inscrivono le norme regionali in esame, rinvenendosi, al contrario, tanto nel ricorso, quanto nella memoria illustrativa, riferimenti alla finalità, perseguita dal legislatore veneto, di contenimento degli effetti della mancanza di personale sanitario, che notoriamente affligge i settori, oggetto delle norme in scrutinio, della medicina generale e dei servizi di emergenza-urgenza.

Nondimeno, il Governo menziona dette carenze per evidenziare come di esse si sia fatto carico lo stesso legislatore nazionale mediante previsioni che, in quanto temporanee e contingenti, sono di stretta applicazione e, quindi, non consentono alle regioni di introdurre nuove eccezioni alle regole di fonte statale che assicurano il buon andamento dell'amministrazione e la qualità delle prestazioni sanitarie.

In aggiunta, nella memoria difensiva, il ricorrente rileva che i dati più recenti mostrano una tendenza all'incremento del personale medico del Servizio sanitario nazionale e che le risorse finanziarie specificamente destinate alla formazione specialistica e in medicina generale dal piano nazionale di ripresa e resilienza consentono di prevedere il superamento delle descritte emergenze nel volgere di pochi anni.

3.2.– Sempre in via preliminare, deve rilevarsi che la doglianza con la quale è stata denunciata la violazione del principio di uguaglianza non ha dignità di censura autonoma, rappresentando un aspetto della denunciata violazione del principio di uniforme regolazione statale sul territorio nazionale della tutela della salute e delle professioni (sentenza n. 6 del 2022).

4.– La questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. non è fondata.

4.1.– Il ricorrente lamenta che l'art. 12, comma 2, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, fissando in milleduecento il numero massimo di assistiti che, dal secondo anno di corso, possono essere affidati ai medici di medicina generale in formazione – a fronte di un massimale di mille assistiti previsto dal legislatore statale – si discosterebbe dal principio fondamentale dell'incompatibilità della partecipazione al suddetto percorso formativo con lo svolgimento di attività lavorative, al di fuori dei limiti in cui la disciplina nazionale consente di derogarvi.

4.2.– È opportuno premettere, in sintesi, la descrizione del quadro normativo in cui si innestano le previsioni regionali impugnate.

4.2.1.– Il principio della formazione a tempo pieno trae origine dalla disciplina europea sulla formazione specifica dei medici di medicina generale approntata al dichiarato fine di garantire, a livello comunitario, un grado di preparazione adeguato a soddisfare i bisogni formativi peculiari dei professionisti destinati a operare nell'area delle cure primarie. L'istituzione di un apposito corso di formazione post lauream mira, inoltre, a favorire la libera circolazione dei professionisti in ambito comunitario, assicurando standard di formazione professionale uniformi per il reciproco riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli tra gli Stati membri.

La prima enunciazione della regola dell'impegno formativo a tempo pieno si rinviene negli artt. 2, paragrafo 1, lettera b), e 5, della direttiva 86/457/CEE del Consiglio, del 15 settembre 1986, relativa alla formazione specifica in medicina generale, attuata in Italia con il decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 256 (Attuazione della direttiva n. 86/457/CEE, relativa alla formazione specifica in medicina generale, a norma dell'art. 5 della legge 30 luglio 1990, n. 212), il quale, all'art. 1, comma 2, disponeva che «[i]l corso, della durata di anni due, articolato secondo la previsione di cui all'art. 3, comporta un impegno a tempo pieno dei partecipanti con obbligo della frequenza alle attività didattiche sia pratiche che teoriche e si conclude con il rilascio dell'attestato di formazione in medicina generale, conforme all'allegato modello».

Successivamente il principio della partecipazione a tempo pieno al corso di formazione in medicina generale è stato riaffermato dall'art. 31 della direttiva 93/16/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, intesa ad agevolare la libera circolazione dei medici e il reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli.

Di seguito, tale fonte normativa è stata abrogata e sostituita dalla direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, il cui art. 28, paragrafo 3, ha riprodotto la modalità del tempo pieno, disponendo che «[l]a formazione specifica in medicina generale avviene a tempo pieno sotto il controllo delle autorità od organi competenti ed è di natura più pratica che teorica».

Nell'ordinamento italiano i principi espressi dalla direttiva 93/16/CEE, come successivamente modificata, hanno trovato attuazione con il d.lgs. n. 368 del 1999, il quale ha abrogato il d.lgs. n. 256 del 1991 e ha ridisegnato la disciplina della formazione dei medici di medicina generale collocandola, in un sistema più ampio ed organico, accanto a quella dei corsi di formazione specialistica.

Nel nuovo assetto normativo, la modalità della formazione in medicina generale a tempo pieno è consacrata nell'art. 24 del citato decreto legislativo, il quale, al comma 2, dispone che il corso di formazione specifica in medicina generale, della durata di tre anni e riservato ai laureati in medicina e chirurgia, abilitati all'esercizio professionale, «comporta un impegno dei partecipanti a tempo pieno con obbligo della frequenza alle attività didattiche teoriche e pratiche, da svolgersi sotto il controllo delle regioni e province autonome e degli enti competenti»; mentre, al comma 3, prevede che «[l]a formazione a tempo pieno, implica la partecipazione alla totalità delle attività mediche del servizio nel quale si effettua la formazione, comprese le guardie, in modo che il medico in formazione dedichi a tale formazione pratica e teorica tutta la sua attività professionale per l'intera durata della normale settimana lavorativa e per tutta la durata dell'anno».

Detta modalità è, infine, ribadita nell'art. 11, comma 1, del decreto del Ministro della salute 7 marzo 2006 (Principi fondamentali per la disciplina unitaria in materia di formazione specifica in medicina generale), a mente del quale «[i]l corso è strutturato a tempo pieno. La formazione a tempo pieno implica la partecipazione alla totalità delle attività mediche del servizio nel quale si effettua la

formazione, comprese le guardie, in modo che il medico in formazione dedichi a tale formazione pratica e teorica tutta la sua attività professionale per l'intera durata della normale settimana lavorativa e per tutta la durata dell'anno».

Conseguentemente, aggiunge la citata disposizione, «è inibito al medico in formazione l'esercizio di attività libero-professionali ed ogni rapporto convenzionale, precario o di consulenza con il Servizio sanitario nazionale o enti e istituzioni pubbliche o private, anche di carattere saltuario o temporaneo. Durante la frequenza del corso è, altresì, esclusa la contemporanea iscrizione o frequenza a corsi di specializzazione o dottorati di ricerca, anche qualora si consegua tale stato successivamente all'inizio del corso di formazione specifica in medicina generale».

4.2.2.– La modalità espressa dal plesso normativo così ricomposto persegue la finalità di indirizzare le energie professionali e di apprendimento dei medici iscritti al corso di medicina generale «nell'esclusivo impegno di studio, frequenza ed affinamento professionale richiesto dal corso formativo» (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 5 dicembre 2013, n. 5784).

L'esclusività dell'impegno richiesto risponde, quindi, all'esigenza di garantire un adeguato livello qualitativo della preparazione professionale dei medici di base – da cui dipende la sicurezza e l'efficacia delle cure che gli stessi sono chiamati a dispensare – e costituisce una delle condizioni minime dettate dall'ordinamento comunitario ai fini del rilascio dei titoli comprovanti la formazione specifica in medicina generale e del reciproco riconoscimento degli stessi da parte degli stati membri (artt. 21 e 28 della direttiva 2005/36/CE).

4.2.3.– La frequenza a tempo pieno identifica, peraltro, la modalità di svolgimento ordinaria, ma non esclusiva della formazione dei medici di medicina generale.

Il legislatore comunitario, dapprima con la direttiva 86/457/CEE (art. 5) e poi con quella 93/16/CE (art. 34), ha, infatti, previsto, accanto al modello organizzativo generale imperniato sulla esclusività dell'impegno degli iscritti, la possibilità, per le autorità nazionali, di autorizzare la formazione a tempo ridotto, alla duplice condizione che siano rispettati determinati limiti quantitativi e sia, in ogni caso, assicurato un livello qualitativo equivalente a quello conseguibile mediante il corso a tempo pieno.

Tale possibilità è stata poi ribadita dall'art. 22 della richiamata direttiva 2005/36/CE, la quale, come già riferito, ha abrogato e sostituito quelle del 1986 e del 1993.

Questa tipologia alternativa di formazione è stata recepita anche dal legislatore nazionale, come è reso evidente dalla formulazione dell'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999 – a mente del quale «[l]e regioni e le province autonome possono organizzare corsi a tempo parziale purché siano soddisfatte le seguenti condizioni: a) il livello della formazione corrisponda qualitativamente a quello della formazione a tempo pieno; b) la durata complessiva della formazione non sia abbreviata rispetto quella a tempo pieno; c) l'orario settimanale della formazione non sia inferiore al 50% dell'orario settimanale a tempo pieno» – e dall'analoga previsione contenuta nell'art. 12 del d.m. 7 marzo 2006.

4.2.4.– La legislazione più recente ha ulteriormente articolato le modalità della partecipazione a tempo pieno, mediante disposizioni che, sia pure in via transitoria e al precipuo scopo di far fronte a situazioni di grave carenza di personale sanitario, hanno previsto la possibilità, per i medici in formazione in medicina generale, di instaurare rapporti convenzionali a tempo determinato con il Servizio sanitario nazionale, di assumere incarichi temporanei di assistenza primaria o incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale convenzionati con il Servizio sanitario nazionale, nonché di iscriversi negli elenchi della guardia medica e della guardia medica turistica.

I richiamati incarichi temporanei sono stati introdotti, anteriormente all'emergenza pandemica da COVID-19, dall'art. 9 del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, il quale, nella originaria formulazione, disponeva, al comma 1, che, fino al 31 dicembre 2021, in relazione alla contingente carenza dei medici di medicina generale, nelle more di una revisione complessiva del relativo sistema di formazione specifica, i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale, iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale, potessero partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali, rimessi all'accordo collettivo nazionale nell'ambito della disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale.

Lo stesso art. 9, al comma 2, precisava che «[p]er le finalità di cui al comma 1, le regioni e le province autonome, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, possono prevedere limitazioni del massimale di assistiti in carico ovvero organizzare i corsi a tempo parziale, prevedendo in ogni caso che l'articolazione oraria e l'organizzazione delle attività assistenziali non pregiudichino la corretta partecipazione alle attività didattiche previste per il completamento del corso di formazione specifica in medicina generale».

Tale comma, dopo aver subito alcune modifiche, è stato sostituito dall'art. 12, comma 4, lettera b), del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, nei seguenti termini: «[p]er le finalità di cui al comma 1, le regioni e le province autonome, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, prevedono limitazioni del massimale degli assistiti in carico o del monte ore settimanale da definire nell'ambito dell'accordo collettivo nazionale, e possono organizzare i corsi anche a tempo parziale, garantendo in ogni caso che l'articolazione oraria e l'organizzazione delle attività assistenziali non pregiudichino la corretta partecipazione alle attività didattiche previste per il completamento del corso di formazione specifica in medicina generale».

4.2.5.– Di seguito, il 17 maggio 2022 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale l'accordo collettivo nazionale per i medici di medicina generale, il quale, all'art. 38, comma 10, ha previsto che «[i]n attuazione di quanto disposto dall'articolo 9, comma 2, del D.L. 14 dicembre 2018, n. 135 convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 febbraio 2019, n. 12 nonché dall'articolo 12, comma 4, del D.L. 30 aprile 2019, n. 35 convertito, con modificazioni, dalla Legge 25 giugno 2019, n. 60, le Regioni, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 24, comma 3, del D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 368, possono prevedere limitazioni del monte ore settimanale o del massimale di assistiti in carico, ovvero organizzare i corsi a tempo parziale, prevedendo in ogni caso che l'articolazione oraria e l'organizzazione delle attività assistenziali non pregiudichino la corretta partecipazione alle attività didattiche previste per il completamento del corso di formazione specifica in medicina generale. A tal fine, per il concomitante periodo di frequenza del corso a tempo pieno, si applica un limite di attività oraria pari a 24 ore settimanali. Per l'attività a ciclo di scelta si applica il massimale di 500 assistiti, fatta salva la possibilità per le Regioni, in base alla loro programmazione, di incrementare tale limite fino ad un massimo del 30% secondo modalità da definire con l'AIR».

Da ultimo, il d.l. n. 24 del 2022, come convertito, ha sostituito il comma 2 dell'art. 9 del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, con il seguente: «[p]er le finalità di cui al comma 1, le regioni e le province autonome, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, prevedono la limitazione del massimale degli assistiti in carico fino a 1.000 assistiti, anche con il supporto dei tutori di cui all'articolo 27 del medesimo decreto legislativo n. 368 del 1999, o del monte ore settimanale e possono organizzare i corsi anche a tempo parziale, garantendo in ogni caso che l'articolazione oraria e l'organizzazione delle attività assistenziali non pregiudichino la corretta partecipazione alle attività didattiche previste per il completamento del corso di formazione specifica in medicina generale. Le ore di attività svolte dai medici assegnatari degli incarichi ai sensi del comma 1 devono essere considerate a tutti gli effetti quali attività pratiche, da computare nel monte ore complessivo previsto dall'articolo 26, comma 1, del citato decreto legislativo n. 368 del 1999».

4.2.6.– Inoltre, la possibilità, per i medici in formazione in medicina generale, di instaurare rapporti di convenzione a tempo determinato con il Servizio sanitario nazionale è stata riconosciuta, nell'ambito delle misure urgenti rivolte a fronteggiare l'emergenza pandemica, dall'art. 2-quinquies del d.l. n. 18 del 2020, come convertito.

Esso dispone, al comma 1, che, per la durata dell'emergenza epidemiologica, come stabilita dalla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, ai medici iscritti al corso di formazione in medicina generale è consentita l'instaurazione di un rapporto convenzionale a tempo determinato con il Servizio sanitario nazionale, con la precisazione che le ore di attività svolte dai suddetti medici devono essere considerate a tutti gli effetti quali attività pratiche, da computare nel monte ore complessivo, previsto dall'art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 368 del 1999.

Il comma 2 dispone, invece, che «[p]er la durata dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, come stabilita dalla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, i laureati in medicina e chirurgia abilitati, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione o ai corsi di formazione specifica in medicina generale, possono assumere incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale convenzionati con il Servizio sanitario nazionale ed essere iscritti negli elenchi della guardia medica e della guardia medica turistica e occupati fino alla fine della durata dello stato di emergenza».

4.2.7.– Entrambe le disposizioni anzidette sono state prorogate fino al 31 dicembre 2023 in forza dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 228 del 2021, come modificato dalla legge di conversione n. 15 del 2022 e, successivamente, dall'art. 4, comma 9-quater, del d.l. n. 198 del 2022, come convertito.

4.3.– Ad avviso del ricorrente, le richiamate previsioni emergenziali, pur derogando, in via temporanea, al vincolo della formazione a tempo pieno, introducono, proprio al fine di salvaguardare tale regola, specifici limiti i quali, al pari di essa, esprimono principi fondamentali nella materia della tutela della salute e delle professioni.

Per tale ragione, la fissazione, da parte dell'art. 12, comma 2, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, qui in esame, di un massimale di assistiti in carico ai medici in formazione più elevato rispetto a quello stabilito dall'art. 9, comma 2, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, non trovando copertura nella norma statale, determinerebbe, di per sé sola, il denunciato vulnus costituzionale.

4.3.1.– Tale ricostruzione non può, tuttavia, essere condivisa, in quanto non coglie la ratio del limite quantitativo fissato dalla norma statale interposta.

L'abbassamento del massimale degli assistiti costituisce – al pari della riduzione del monte ore degli incarichi di continuità assistenziale pure contemplata dalla norma statale – uno strumento inteso a contenere l'incidenza che l'impegno in attività di assistenza primaria, pur imposta dalla carenza di personale sanitario, può avere sul percorso didattico dei medici in formazione.

Alla medesima finalità di temperamento delle diverse esigenze risponde la previsione della possibilità che, per gli assegnatari degli incarichi in questione, il corso sia organizzato secondo il modulo del tempo parziale.

Tale finalità era particolarmente evidente nella originaria formulazione dell'art. 9 del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, volta a conciliare le diverse istanze, formativa e di contenimento degli effetti della carenza di personale sanitario, ammettendo espressamente la possibilità alternativa di limitare il numero degli assistiti in carico al medico in formazione – pur senza fissare precisi limiti quantitativi – oppure di organizzare il corso di medicina generale secondo la modalità a tempo parziale.

I lavori preparatori confermano che, nella prospettiva del legislatore, la modulazione dell'articolazione oraria e l'organizzazione delle attività assistenziali avrebbero dovuto combinarsi in modo da non pregiudicare la corretta partecipazione del medico alle attività didattiche prescritte per il completamento del corso.

4.3.2.– Si tratta di una soluzione aderente alla logica di fondo della disciplina statale della formazione in medicina generale, che è quella di imporre l'obiettivo dell'acquisizione, da parte degli esercenti la professione sanitaria, di una preparazione teorico-pratica di livello adeguato e uniforme su tutto il territorio dell'Unione europea, indicando nella frequenza a tempo pieno la modalità organizzativa preferenziale per il suo raggiungimento.

D'altro canto, come già evidenziato, nel disegno del legislatore comunitario, recepito dall'art. 24 del d.lgs. n. 368 del 1999, l'articolazione a tempo pieno rappresenta la forma ottimale, ma non esclusiva, in cui può essere strutturato il corso di medicina generale, ben potendo optarsi, a fronte di specifiche esigenze, per il modulo del tempo ridotto, purché venga garantito un risultato qualitativo equivalente.

4.4.– È dunque nell'obiettivo della qualità della formazione – e non nella regola strumentale che indica nella frequenza a tempo pieno la formula organizzativa più idonea a conseguirla – che deve individuarsi un principio fondamentale della materia «tutela della salute».

Portata strumentale deve, parimenti, attribuirsi alla norma, espressa dall'art. 9, comma 2, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, che fissa in mille assistiti il limite quantitativo dell'assegnazione di incarichi di assistenza primaria ai medici in formazione.

Essa non prescrive una modalità organizzativa vincolante, ma piuttosto indica un possibile criterio di contemperamento tra l'esigenza contingente, dettata dalle scoperture dell'ambito sanitario in esame, di impiegare nell'attività assistenziale i medici che ancora frequentano il corso, e la necessità di perseguire il risultato della qualità della loro formazione.

Si tratta, dunque, di una previsione di dettaglio strumentale, ma non coesistente, alla norma-principio stabilita dall'art. 24 del d.lgs. n. 368 del 1999 e ribadita dalla stessa previsione speciale recata dall'art. 9 del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, la quale impone che l'organizzazione della formazione in medicina generale soddisfi l'interesse nazionale alla competenza e professionalità del medico in quanto incidenti sulla qualità e sull'adeguatezza delle prestazioni sanitarie e, quindi, sulla salute dei cittadini.

4.5.– In definitiva, attesa la portata, come sopra chiarita, del limite quantitativo indicato dalla norma statale, l'istituzione, ad opera del legislatore veneto, di un massimale di incarichi più elevato non contrasta con il principio fondamentale fissato dal legislatore statale nella materia, che è costituito dal vincolo a garantire adeguati standard qualitativi di formazione, individuando modalità di organizzazione dell'attività formativa adeguate allo scopo (e quindi comprensive della possibilità di una formazione a tempo parziale).

5.– Passando all'esame delle questioni relative all'art. 21, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, la prima delle due disposizioni impugnate stabilisce che «[a]l fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nell'ambito del sistema di emergenza-urgenza, il comma 1 dell'articolo 23 della legge regionale 24 gennaio 2020, n. 1 “Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2019 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali” è prorogato fino al 31 gennaio 2024. Il servizio previsto dal comma medesimo, comprovato da contratti a tempo determinato, da contratti di collaborazione coordinata e continuativa, da rapporti in convenzione o da altre forme di rapporto di lavoro flessibile, ovvero le attività documentate da un numero di ore equivalente ad almeno quattro anni di servizio del personale medico del Servizio sanitario nazionale a tempo pieno, anche non continuative, possono essere maturati fino al 30 giugno 2022 e nei quindici anni precedenti presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio sanitario nazionale».

Il successivo comma 2 dispone che è abrogato il comma 2 dell'art. 23 della legge regionale n. 1 del 2020, il quale, dopo aver previsto, al comma 1, che, «[a]l fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nell'ambito del sistema di emergenza-urgenza, il personale medico del servizio sanitario regionale che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbia maturato, negli ultimi dieci anni, almeno quattro anni di servizio, anche non continuativo, comprovato da contratti a tempo determinato, da contratti di collaborazione coordinata e continuativa o da altre forme di rapporto di lavoro flessibile, ovvero un documentato numero di ore di attività equivalente ad almeno quattro anni di servizio del personale medico del servizio sanitario nazionale a tempo pieno, anche non continuative, presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del servizio sanitario regionale, accede alle procedure concorsuali indette dagli enti del servizio sanitario regionale fino al 31 dicembre 2021, per la disciplina di “Medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza”, ancorché non sia in possesso di alcuna specializzazione», al comma 2, stabiliva che «[u]na volta assunti, i medici accedono in soprannumero alla scuola di specializzazione in medicina d'emergenza-urgenza, sulla base di specifici protocolli d'intesa tra Regione e Università ove ha sede la scuola di specializzazione per la disciplina del numero di posti attivabili, delle modalità di frequenza al corso di specializzazione, dello svolgimento presso l'Università delle attività teoriche e presso l'Azienda di appartenenza delle attività pratiche e di tirocinio».

5.1.– Ad avviso del ricorrente, le predette previsioni violerebbero, anzitutto, l'art. 117, terzo comma, Cost., discostandosi dalla disciplina statale sul pubblico concorso per l'accesso alla dirigenza sanitaria dettata dall'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992. A mente di tale disposizione, alla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, come regolato dal d.P.R.

n. 483 del 1997, che, all'art. 24, prescrive, tra i requisiti specifici di ammissione al concorso per titoli ed esami per il primo livello dirigenziale medico, la specializzazione nella disciplina oggetto del concorso stesso.

La difesa dello Stato assume che le previsioni che impongono il possesso del diploma di formazione specialistica, essendo poste a presidio della formazione dei medici, e dunque del buon andamento dell'amministrazione e della qualità dell'attività assistenziale erogata, esprimono un principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute.

Sottolinea, ancora, il ricorrente che, in contrasto con tale precetto, l'art. 21, commi 1 e 2, della legge regionale impugnata, sia pure al fine di porre rimedio alla carenza di medici nel settore dell'emergenza-urgenza, per un verso, proroga di ulteriori tre anni la possibilità di indire procedure concorsuali per assumere medici privi di specializzazione, e tuttavia destinati a prestare servizio a tempo indeterminato, e, per l'altro, abroga il comma 2 dell'art. 23 della legge reg. Veneto n. 1 del 2020, il quale, disponendo che i medici assunti mediante la descritta procedura accedessero in soprannumero al corso di specializzazione in medicina di emergenza-urgenza, attenuava gli effetti della operata deroga alla disciplina statale.

5.2.– La normativa regionale impugnata, introducendo una disciplina della procedura concorsuale per il reclutamento del personale medico diversificata rispetto a quella nazionale, lederebbe anche il principio di uguaglianza.

5.3.– Sarebbe, infine, violato l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto il regime di accesso alle procedure concorsuali delineato dall'art. 21, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, riguardando il rapporto di lavoro dei medici, invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

6.– L'eccezione di inammissibilità delle questioni per incompleta ricostruzione del quadro fattuale e normativo, che la Regione ripropone anche in relazione a questo motivo di impugnazione, deve essere disattesa per le ragioni già esposte in riferimento al primo nucleo di censure.

7.– La questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è fondata.

7.1.– Occorre, anzitutto, precisare che, diversamente da quanto ritenuto dalla resistente, la mancata impugnazione dell'art. 23 della legge reg. Veneto n. 1 del 2020, di cui la norma denunciata dispone la proroga, non incide sulla questione di legittimità costituzionale all'odierno esame, in quanto, secondo il costante orientamento di questa Corte, l'istituto dell'acquiescenza non si applica nei giudizi in via principale, atteso che la disposizione contestata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere (ex aliis, sentenze n. 107 e n. 25 del 2021).

7.2.– Ciò posto, il sistema di reclutamento delineato dalla disciplina in scrutinio, valorizzando, in luogo del diploma di specializzazione, l'esperienza concretamente maturata dal candidato nell'ambito dei servizi di emergenza-urgenza, non solo deroga alle disposizioni statali – segnatamente all'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 e all'art. 24 del d.P.R. n. 483 del 1997 –, che condizionano l'accesso al concorso per l'immissione nel ruolo della dirigenza medica al possesso del titolo di formazione specialistica, ma eccede la stessa disciplina che, in deroga alle citate previsioni generali, ammette alla procedura concorsuale i medici iscritti al terzo anno del corso di specializzazione, sia pur subordinando il consolidamento del rapporto di impiego così instaurato con il Servizio sanitario nazionale al conseguimento, da parte del vincitore del concorso, del diploma di specializzazione.

7.2.1.– In particolare, l'art. 21, comma 1, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022 proroga al 31 gennaio 2024 le previsioni dell'art. 23 della legge reg. n. 1 del 2020, secondo il quale il personale medico del servizio sanitario regionale che, alla data di entrata in vigore della stessa legge, avesse maturato, negli ultimi dieci anni, almeno quattro anni di servizio, anche non continuativo, ovvero un numero di ore, anche non continuative, di attività equivalente ad almeno quattro anni di servizio presso i sistemi di emergenza-urgenza ospedalieri, poteva accedere alle procedure concorsuali indette dagli enti del servizio sanitario regionale fino al 31 dicembre 2021, per la disciplina di «Medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza», ancorché non fosse in possesso di alcuna specializzazione.

Inoltre, la disposizione impugnata amplia l'arco temporale entro il quale può essere maturato il servizio di emergenza-urgenza utile alla partecipazione al concorso («fino al 30 giugno 2022 e nei quindici anni precedenti»).

Il comma 2 dello stesso art. 21, poi, abroga il comma 2 dell'art. 23 della citata legge reg. Veneto n. 12 del 2022, il quale prevedeva che, una volta assunti, i medici accedessero in soprannumero al corso di specializzazione. In tal modo, la disposizione impugnata cancella la disciplina volta al conseguimento, da parte dei medici privi di specializzazione che avessero superato il concorso per la disciplina dell'emergenza-urgenza, sia pure successivamente all'istaurazione del rapporto di servizio, il titolo di formazione specialistica.

7.3.– Così disponendo, la norma regionale si discosta, innanzitutto, dal principio generale espresso dall'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui alla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, come disciplinato dal d.P.R. n. 483 del 1997. Questo, all'art. 24, precisa che, per il concorso per titoli ed esami per il primo livello dirigenziale medico i requisiti specifici di ammissione al concorso sono la laurea in medicina e chirurgia, la specializzazione nella disciplina oggetto del concorso e l'iscrizione all'albo dell'ordine dei medici-chirurghi, attestata da certificato in data non anteriore a sei mesi rispetto a quella di scadenza del bando.

7.3.1.– Diversamente da quanto sostenuto dalla resistente, il possesso del diploma di specializzazione costituisce un requisito indefettibile per l'accesso al ruolo della dirigenza sanitaria.

Di ciò si ha conferma non solo da quanto disposto dal citato art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 e dalle norme, di ascendenza comunitaria, sulla formazione specialistica contenute nel d.lgs. n. 368 del 1999, ma dalla stessa disciplina emergenziale dettata dall'art. 1, commi 547, 548 e 548-bis, della legge n. 145 del 2018, la quale, pur ammettendo, in deroga alla regola generale, l'ingresso del medico nel Servizio sanitario nazionale in via anticipata rispetto alla conclusione del percorso di formazione specialistica, stabilisce un vincolo di condizionamento tra l'assunzione a tempo indeterminato e il conseguimento del titolo.

7.3.2.– La disciplina nazionale che impone il possesso del titolo di formazione specialistica quale requisito per accedere al ruolo della dirigenza medica, essendo volta a garantire la professionalità e la competenza tecnico-scientifica degli esercenti la professione sanitaria e, di conseguenza, la qualità delle prestazioni dagli stessi rese all'utenza, concerne in via ordinaria un aspetto basilare dell'organizzazione del servizio sanitario così inscrivendosi tra i principi fondamentali della materia della tutela della salute.

7.3.3.– Al riguardo, questa Corte ha precisato che «i requisiti di professionalità del personale medico prescritti dalla legge statale [...] integrano principi fondamentali in materia di tutela della salute, poiché la competenza e la professionalità del personale sanitario sono idonee ad incidere sulla qualità e sull'adeguatezza delle prestazioni erogate e, quindi, sulla salute dei cittadini (ex multis, sentenze n. 9 del 2022, n. 179 del 2021 e n. 38 del 2020). Esse, pertanto, vanno garantite in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, senza possibilità di deroga da parte della legislazione regionale di dettaglio nell'esercizio della propria competenza concorrente (sentenze n. 179 e n. 36 del 2021)» (sentenza n. 106 del 2022).

Questa Corte ha, poi, riconosciuto la natura di principio fondamentale in materia di tutela della salute, derogabile soltanto dal legislatore statale, alla previsione dell'art. 21 del d.lgs. n. 368 del 1999, il quale condiziona l'esercizio dell'attività di medico chirurgo di medicina generale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale al possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale (sentenza n. 38 del 2020).

7.4.– La normativa regionale impugnata travalica, altresì, la portata precettiva delle stesse disposizioni emergenziali recate dall'art. 1, commi 547, 548 e 548-bis, della legge n. 145 del 2018, le quali, come ricordato, in deroga alla disciplina generale, consentono agli iscritti al corso di specializzazione, a partire dal terzo anno, di partecipare al concorso per l'accesso alla dirigenza medica, collocandoli, all'esito positivo della selezione, in una graduatoria separata.

Tale disciplina subordina, infatti, l'assunzione a tempo indeterminato dei medici risultati idonei e utilmente collocati in detta graduatoria al conseguimento del diploma di specializzazione e all'esaurimento della pertinente graduatoria dei medesimi professionisti già specialisti alla data di scadenza del bando (comma 548), prescrivendo, altresì, che l'interruzione definitiva del percorso di formazione specialistica comporta la risoluzione automatica del contratto di lavoro (comma 548-bis).

8.– Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992.

8.1.– Né le ragioni che sorreggono la presente statuizione di illegittimità costituzionale possono ritenersi oblierate dalla sopravvenienza del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34 (Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2023, n. 56.

Questo, a fronte della grave carenza di personale medico nel Servizio sanitario nazionale, all'art. 12, comma 1, con una formulazione che, invero, riecheggia quella della disposizione impugnata, ha stabilito che «[f]ino al 31 dicembre 2025, allo scopo di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e valorizzare l'esperienza professionale acquisita, il personale medico, che alla data di pubblicazione del presente decreto, nel periodo intercorrente tra il 1° gennaio 2013 ed il 30 giugno 2023, abbia maturato, presso i servizi di emergenza-urgenza del Servizio sanitario nazionale, almeno tre anni di servizio, anche non continuativo, con contratti a tempo determinato, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, con contratti di convenzione o altre forme di lavoro flessibile, ovvero abbia svolto un documentato numero di ore di attività, equivalente ad almeno tre anni di servizio del personale medico del SSN a tempo pieno, anche non continuative, presso i predetti servizi, è ammesso a partecipare ai concorsi per l'accesso alla dirigenza medica del SSN nella disciplina di Medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza, ancorché non in possesso di alcun diploma di specializzazione. Il servizio prestato ai sensi del presente comma è certificato, su istanza dell'interessato, dalla struttura presso la quale è stato svolto, entro 30 giorni dal ricevimento della domanda».

Nonostante la forte analogia contenutistica, la disposizione statale sopravvenuta non fa venir meno il contrasto con la Costituzione del regime introdotto dalla norma di fonte regionale.

La valutazione della legittimità costituzionale di una disciplina regionale adottata in una materia di competenza concorrente, che sia in contrasto con i principi fondamentali vigenti al momento della sua adozione e in linea con quelli sopravvenuti, deve essere effettuata alla luce dei principi fondamentali vigenti alla data dell'entrata in vigore della normativa regionale impugnata (con riferimento al limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale che si impone alle Regioni ad autonomia speciale e province autonome, sentenze n. 23 del 2022 e n. 262 del 2021).

8.2.– Restano assorbite dalla pronuncia di illegittimità costituzionale la censura relativa alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., priva, del resto, come già chiarito, di una sua autonomia funzionale, e quella concernente il lamentato vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

9.– Da ultimo, il ricorso impugna l'art. 21, comma 3, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, a mente del quale «[p]er il triennio 2022-2024 i laureati in medicina e chirurgia abilitati, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione, fatte salve le disposizioni del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 “Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE.”, possono prestare, al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi, attività di supporto presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio sanitario regionale tramite contratti libero professionali o di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile».

9.1.– Ad avviso del ricorrente, la previsione regionale confliggerebbe con il principio di uguaglianza, delineando, per un verso, un canale di accesso alla professione differenziato rispetto a

quello previsto per l'intero territorio nazionale, e introducendo, per l'altro, una deroga al regime delle incompatibilità per il medico in formazione specialistica definito dall'art. 40 del d.lgs. n. 368 del 1999.

9.2.– Inoltre, la disposizione impugnata, disciplinando una materia di derivazione europea, quale è quella oggetto del citato d.lgs. n. 368 del 1999, invaderebbe un ambito di competenza esclusiva dello Stato, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.

9.3.– La stessa disposizione inciderebbe, al contempo, sul regime del rapporto di lavoro dei medici, pure riservato alla potestà legislativa statale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

9.4.– Sarebbe, infine, violato l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con il principio fondamentale della materia «tutela della salute» espresso dall'art. 40 del d.lgs. n. 368 del 1999, secondo il quale la formazione specialistica deve essere svolta a tempo pieno.

10.– Quanto ai rilievi di inammissibilità per incompleta ricostruzione del quadro fattuale e normativo, articolati dalla resistente anche in relazione alle censure ora in esame, valgono le considerazioni svolte in premessa allo scrutinio del primo motivo di impugnazione.

10.1.– La censura relativa alla presunta violazione dell'art. 3 Cost. non ha dignità di censura autonoma, rappresentando un aspetto della denunciata violazione del principio di uniforme regolazione statale sul territorio nazionale della tutela della salute e delle professioni (ancora sentenza n. 6 del 2022).

10.2.– Non attiene all'ammissibilità, ma al merito, cui si rinvia, l'eccezione di inconferenza del parametro evocato dalla censura che lamenta l'invasione, da parte del legislatore veneto, della potestà legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile (ex aliis, sentenze n. 248 del 2022 e n. 198 del 2021).

10.3.– Merita, infine, accoglimento l'eccezione di inammissibilità della questione con la quale è dedotta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.

10.3.1.– La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che, nell'impugnazione in via principale, il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impuginate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto sviluppando un'argomentazione non meramente assertiva, sufficientemente chiara e completa. Nei giudizi promossi in via principale, l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini addirittura più stringenti che nei giudizi incidentali (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 135 e n. 71 del 2022).

10.3.2.– Nel caso di specie, la difesa statale si è limitata a enunciare il titolo di competenza esclusiva dello Stato e l'invasione dello stesso ad opera del legislatore regionale, senza, tuttavia, spiegare le ragioni del preteso vulnus.

La rilevata carenza argomentativa si traduce, quindi, in un difetto di motivazione che inficia l'ammissibilità della questione.

11.– Nel merito, la censura con cui è denunciata la violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., non è fondata.

11.1.– L'art. 21, comma 3, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, disponendo che, per il triennio 2022-2024, gli specializzandi, nel rispetto di specifiche condizioni, possono prestare attività di supporto presso le strutture ospedaliere di emergenza-urgenza, autorizza un impiego extra ordinem di medici in formazione nell'erogazione del servizio sanitario, peraltro in linea con quanto previsto dalla legislazione statale in materia sanitaria per far fronte ad esigenze straordinarie e urgenti (sentenza n. 36 del 2022, punto 6.2. del Considerato in diritto).

In questo modo, il legislatore regionale appronta un rimedio organizzativo straordinario finalizzato a garantire la continuità assistenziale in un settore nevralgico, come quello della medicina di emergenza, altrimenti pregiudicato dalla carenza di personale sanitario.

11.1.1.– L'art. 21, comma 3, della legge in scrutinio investe, quindi, un ambito strettamente inerente all'organizzazione sanitaria, la quale, come ripetutamente affermato da questa Corte,

costituisce componente fondamentale della tutela della salute (ex aliis, sentenze n. 113 e n. 9 del 2022, n. 192 del 2017).

Il ricorrente, assumendo che la disposizione in esame invaderebbe l'ambito della potestà legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», invoca, dunque, un parametro inconferente, con conseguente non fondatezza della questione (ex aliis, sentenza n. 248 del 2022).

12.– Non è fondata neanche la censura con la quale è denunciato il contrasto dell'art. 21, comma 3, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022 con il principio fondamentale in materia di tutela della salute espresso dall'art. 40 del d.lgs. n. 368 del 1999.

12.1.– La disposizione statale evocata a parametro interposto stabilisce che, per la durata della formazione a tempo pieno, al medico è inibito l'esercizio di attività libero-professionale all'esterno delle strutture assistenziali in cui si effettua la formazione e ogni rapporto convenzionale o precario con il servizio sanitario nazionale o enti e istituzioni pubbliche e private, precisando che l'impegno richiesto per la formazione specialistica è pari a quello previsto per il personale medico del Servizio sanitario nazionale a tempo pieno e che deve essere assicurata la sola facoltà dell'esercizio della libera professione intramuraria (art. 40, comma 1, d.lgs. n. 368 del 1999).

È, inoltre, previsto che il medico in formazione specialistica, ove sussista un rapporto di pubblico impiego, è collocato, compatibilmente con le esigenze di servizio, in posizione di aspettativa senza assegni, secondo le disposizioni legislative contrattuali vigenti, con la precisazione che il periodo di aspettativa è utile ai fini della progressione di carriera e del trattamento di quiescenza e di previdenza (art. 40, comma 2, d.lgs. n. 368 del 1999).

12.2.– La regola dell'esclusività dell'impegno formativo del medico iscritto alla scuola di specializzazione trae origine dalla direttiva 93/16/CEE – già citata con riferimento alla formazione dei medici di medicina generale – la quale, tra le condizioni essenziali per il conseguimento del diploma, certificato o altro titolo di medico specialista, poneva lo svolgimento della formazione «a tempo pieno e sotto il controllo delle autorità o degli enti competenti» [art. 24, paragrafo 1, lettera c)], salvo, poi, precisare all'art. 25, paragrafo 1, che «[f]ermo restando il principio della formazione a tempo pieno, enunciato nell'articolo 24, paragrafo 1, lettera c), e in attesa delle decisioni che il Consiglio deve prendere conformemente al paragrafo 3, gli Stati membri possono autorizzare una formazione specializzata a tempo ridotto, alle condizioni ammesse dalle autorità nazionali competenti, quando, per casi singoli giustificati, non sia realizzabile una formazione a tempo pieno».

Il principio della formazione a tempo pieno è stato, poi, ribadito dalla direttiva 2005/36/CE, la quale, all'art. 25, paragrafi 2 e 3, ha stabilito che la formazione medica specializzata comprende un insegnamento teorico e pratico, effettuato in un centro universitario, un centro ospedaliero universitario o, anche, un istituto di cure sanitarie a tal fine autorizzato da autorità od organi competenti, avviene sotto il controllo di autorità od organi competenti, comporta la partecipazione personale del candidato medico specialista all'attività e alle responsabilità dei servizi in questione ed è svolta «a tempo pieno in luoghi appositi riconosciuti dalle autorità competenti e implica la partecipazione a tutte le attività mediche del dipartimento in cui essa avviene, anche alle guardie, in modo che lo specialista in formazione dedichi alla formazione pratica e teorica tutta la sua attività professionale per tutta la durata della settimana di lavoro e per tutto l'anno, secondo modalità fissate dalle competenti autorità».

12.3.– L'impegno a tempo pieno risponde all'esigenza di assicurare le condizioni affinché il medico acquisisca conoscenze teoriche avanzate e abilità pratiche di elevato livello qualitativo e, quindi, una specifica idoneità professionale che gli consenta di fornire, al termine del percorso formativo, prestazioni sicure ed efficaci.

Nella disciplina statale la regola dell'impegno esclusivo è presidiata dal divieto, per gli specializzandi, di esercitare attività libero-professionale all'esterno delle strutture assistenziali in cui si svolge la loro formazione, nonché di instaurare «ogni rapporto convenzionale o precario con il servizio sanitario nazionale o enti e istituzioni pubbliche e private» (art. 40, comma 1, d.lgs. n. 368 del 1999).

12.4.– Tali prescrizioni non hanno, tuttavia, carattere assoluto, come dimostrano le numerose eccezioni contemplate dalla disciplina statale in materia.

12.4.1.– Come precisato dallo stesso art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 368 del 1999, è, anzitutto, compatibile con la formazione a tempo pieno l'esercizio della libera professione intramuraria.

Inoltre, l'art. 19, comma 11, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», stabilisce che i partecipanti al corso di specializzazione possono sostituire a tempo determinato medici di medicina generale convenzionati con il Servizio sanitario nazionale ed essere iscritti negli elenchi della guardia medica notturna e festiva e della guardia medica turistica, ma occupati solo in caso di carente disponibilità di medici già iscritti negli elenchi della guardia medica notturna e festiva e della guardia medica turistica.

La stessa disposizione, come modificata dall'art. 20-ter, comma 2, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25, prevede che, «[f]atte salve le disposizioni del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368», al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi, gli specializzandi possono prestare la propria collaborazione volontaria a titolo gratuito e occasionale agli enti e alle associazioni che, senza scopo di lucro, svolgono attività di raccolta di sangue ed emocomponenti sulla base di convenzioni stipulate con le Regioni o con gli enti del Servizio sanitario nazionale.

12.4.2.– La recente legislazione statale, già anteriormente all'insorgere dell'epidemia da COVID-19, ha introdotto ulteriori deroghe alla regola della esclusività dell'impegno richiesto ai medici in formazione specialistica.

Anzitutto, come già ricordato, a norma dell'art. 1, comma 547, della legge n. 145 del 2018, a partire dal terzo anno del corso di formazione specialistica, i medici regolarmente iscritti sono ammessi alle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza del ruolo sanitario nella specifica disciplina bandita e collocati, all'esito positivo delle medesime procedure, in graduatoria separata.

A norma dell'art. 1, comma 548-bis, della stessa legge, gli specializzandi utilmente collocati in detta graduatoria, «fermo restando il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea relativamente al possesso del titolo di formazione specialistica», sono, quindi, assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato con orario a tempo parziale in ragione delle esigenze formative, disciplinato dal d.lgs. n. 502 del 1992.

Tale contratto non può avere durata superiore alla durata residua del corso di formazione specialistica, fatti salvi, per i medici specializzandi, i periodi di sospensione previsti, e può essere prorogato una sola volta fino al conseguimento del titolo di formazione specialistica e comunque per un periodo non superiore a dodici mesi.

Lo stesso art. 1, comma 548-bis, dispone che gli specializzandi, che svolgono attività assistenziali coerenti con il livello di competenze e di autonomia raggiunto e correlato all'ordinamento didattico di corso, alle attività professionalizzanti nonché al programma formativo seguito e all'anno di corso di studi superato, per la durata del rapporto di lavoro a tempo determinato, restano iscritti alla scuola di specializzazione universitaria e «la formazione specialistica è a tempo parziale in conformità a quanto previsto dall'articolo 22 della direttiva n. 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005».

12.4.3.– Ancora, nell'ambito della legislazione volta a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, l'art. 2-quinquies del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, ha previsto, al comma 2, che i laureati in medicina e chirurgia abilitati, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione, possono assumere incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale convenzionati con il Servizio sanitario nazionale ed essere iscritti negli elenchi della guardia medica e della guardia medica turistica e occupati fino alla fine della durata dello stato di emergenza.

Lo stesso art. 2-quinquies, al comma 4, stabilisce che, per la durata dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, i medici iscritti al corso di specializzazione in pediatria, durante il percorso formativo, possono assumere incarichi provvisori o di sostituzione di pediatri di libera scelta convenzionati con il Servizio sanitario nazionale.

Ancora, l'art. 2-quinquies del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, al comma 2, puntualizza che le ore di attività svolte dai suddetti medici devono essere considerate a tutti gli effetti quali attività pratiche, da computare nel monte ore complessivo previsto dall'art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 368 del 1999 e che, in caso di assunzione di incarico provvisorio che comporti l'assegnazione di un numero di assistiti superiore a ottocento, l'erogazione della borsa di studio è sospesa.

È, inoltre, stabilito che il periodo di attività, svolto dai medici specializzandi esclusivamente durante lo stato di emergenza, è riconosciuto ai fini del ciclo di studi che conduce al conseguimento del diploma di specializzazione e che le università, ferma restando la durata legale del corso, assicurano il recupero delle attività formative, teoriche e assistenziali, necessarie al raggiungimento degli obiettivi previsti.

Va, infine, evidenziato che l'efficacia di tali previsioni, originariamente limitata alla durata dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, come stabilita dalla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, è stata prorogata al 31 dicembre 2023. Infatti, la legge n. 14 del 2023, di conversione del d.l. n. 198 del 2022, ha aggiunto all'art. 4 di tale decreto il comma 9-quater, il quale ha riformulato l'art. 4, comma 2, del d.l. n. 228 del 2021, come convertito, nei seguenti termini: «[I]e disposizioni di cui all'articolo 2-quinquies del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, relative alla possibilità per i laureati in medicina e chirurgia abilitati di assumere incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale, nonché alla possibilità per i medici iscritti al corso di specializzazione in pediatria, durante il percorso formativo, di assumere incarichi provvisori o di sostituzione di pediatri di libera scelta convenzionati con il servizio sanitario nazionale, sono prorogate al 31 dicembre 2023».

12.5.– In ultimo, occorre precisare che la previsione che, nell'ambito della formazione a tempo pieno, inibisce al medico di svolgere le attività indicate nell'art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 368 del 1999, non istituisce vere e proprie ipotesi di incompatibilità, la quale postula un dovere di esclusività che, nella specie, mancando un rapporto di lavoro alle dipendenze del Servizio sanitario nazionale, non è, all'evidenza, configurabile.

La giurisprudenza di legittimità ha, infatti, ripetutamente chiarito che l'attività svolta dai medici iscritti alle scuole di specializzazione universitarie non è inquadrabile nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato, né del lavoro autonomo, ma costituisce una particolare ipotesi di contratto di formazione-lavoro, oggetto di specifica disciplina (ex aliis, Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 27 luglio 2017, n. 18670).

12.6.– Tanto premesso, l'art. 21, comma 3, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, nel prevedere che, per il triennio 2022-2024, i medici specializzandi possono prestare attività di supporto presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio sanitario regionale tramite contratti libero professionali o di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile, introduce una disciplina che, ancorché eccezionale, non deroga al principio fondamentale stabilito dalle norme statali, da individuarsi nel perseguimento dell'obiettivo della qualità della formazione medica specialistica, da attuarsi, di regola, attraverso lo svolgimento a tempo pieno delle attività teorico-pratiche prescritte dal programma del corso.

La disposizione regionale contiene, infatti, una clausola di salvaguardia che fa salve le disposizioni del d.lgs. n. 368 del 1999 e precisa che l'attività di supporto presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri deve essere prestata dagli iscritti al corso di specializzazione «al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi».

La norma, abilitando gli specializzandi a prestare un'attività che si colloca al di fuori dell'impegno formativo e assoggettandone lo svolgimento alla condizione del pieno rispetto degli

obblighi imposti dal corso di formazione specialistica, risulta, in definitiva, aderente alla ratio dei divieti posti dall'art. 40 del d.lgs. n. 368 del 1999.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 27 maggio 2022, n. 12 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2022 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 3, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 3, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 40 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 5 aprile 2023, n. 114

Materia: bilancio; contabilità; debiti fuori bilancio

Parametri invocati: art. 81 e 117, secondo comma, lett. e), Costituzione; “principio applicato 9.1” dell’Allegato 4/2 e art. 3 del d.lgs. 118/2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), come norme interposte

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Artt. 1 e 2 della L.R. Molise 4 agosto 2022, n. 14 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell’art. 73, lettera e), del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. (derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia Spa nell’anno 2020))

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le disposizioni in epigrafe, che provvedono al riconoscimento di un debito fuori bilancio (nella specie per il servizio di trasporto pubblico locale ferroviario, reso da Trenitalia nel 2020), dando copertura ai relativi oneri nell’ambito del bilancio di previsione del 2021. La legge regionale è dell’agosto 2022.

Ne scaturisce una breve pronuncia, di cui si fornisce sommariamente conto.

Il Governo ricorrente si appunta sul fatto che dare copertura ad un debito fuori bilancio, reperendo i fondi nel bilancio di previsione di un esercizio già interamente decorso sarebbe contrario al principio di annualità del bilancio, di cui all’articolo 3 del d.lgs. 118/2011, normativa base per la contabilità delle regioni ed espressione, nel contempo, della competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

L’esecutivo richiama anche il principio applicato relativo ai debiti fuori bilancio di cui all’Allegato 4/2 del medesimo d.lgs. 118/2011.

L’esame del merito delle censure procede con la presunta violazione del principio di annualità del bilancio, che la Corte ritiene sussistente. Sia in base all’articolo 73, comma 3, del d.lgs. 118/2011, sia in base alla propria giurisprudenza (sentenze 197/2019, 106, 156, 226 del 2021) ricorda la Corte come, una volta riconosciuto con legge un debito fuori bilancio, l’individuazione dei mezzi di copertura debba essere contestuale, oltre che rivestire i caratteri della congruità ed attendibilità.

In particolare, la contestualità della sua individuazione rispetto al riconoscimento del debito fuori bilancio impone che le risorse siano reperite nell’esercizio in corso, o meglio nel bilancio di previsione che gestisce l’esercizio nel quale la spesa è introdotta.

Constatato che le norme impugnate, che riconoscono la legittimità del debito sono dell’agosto 2022, ma individuano le coperture nell’ambito del bilancio di previsione 2021, risulta agevole la rilevazione del contrasto con il principio di annualità del bilancio, di cui al decreto legislativo 118/2011.

Per il tramite della normazione primaria interposta, la Corte rileva la violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui al secondo comma, lett. e), dell’articolo 117 della Costituzione.

Rispetto a casi analoghi (si veda ad esempio la sentenza 51/2023), la Corte ritiene, in assenza di una valida copertura del debito, che si configuri anche la violazione dell'articolo 81 della Costituzione, per mancanza di copertura finanziaria in sé considerata.

Le norme impugnate vengono dunque dichiarate costituzionalmente illegittime.

SENTENZA N. 114
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 14, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii. (derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia S.p.A. nell'anno 2020)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3 ottobre 2022, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2022, iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;
udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Matteo Carmine Iacovelli e Claudia Angiolini per la Regione Molise;
deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 14 del 2022, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La prima disposizione impugnata contiene il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise derivante da servizi di trasporto pubblico locale resi da Trenitalia spa nell'anno 2020. Il successivo art. 2 indica la copertura finanziaria degli oneri derivanti da questo stesso riconoscimento.

Ad avviso del ricorrente, queste disposizioni regionali, nell'individuare la copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2022 nelle risorse dell'esercizio 2021, ormai concluso, si porrebbero in contrasto con l'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011, che esige il rispetto sia del principio contabile generale dell'annualità del bilancio, espresso nell'Allegato 1, paragrafo 1, sia del principio contabile applicato contenuto nell'Allegato 4/2 allo stesso decreto legislativo, paragrafo 9.1, secondo cui «la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto».

Le disposizioni regionali impuginate violerebbero, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale le materie «armonizzazione dei bilanci pubblici», «sistema tributario e contabile dello Stato», e «perequazione delle risorse finanziarie».

È inoltre denunciata la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., poiché il riconoscimento del debito fuori bilancio comporterebbe nuovi e maggiori oneri, che rimarrebbero sforniti della relativa fonte di finanziamento.

2.– In via preliminare, non è fondata l'eccezione di inammissibilità dell'impugnazione sollevata dalla difesa regionale.

In particolare, la Regione Molise deduce che la mancata impugnazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, delle precedenti leggi regionali n. 6 del 2021 (relativa al rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020), e n. 7 del 2021 (relativa all'assestamento del bilancio di previsione 2021-2023) avrebbe «cristallizzato l'imputazione [...] al Bilancio regionale dell'anno 2021» delle risorse necessarie al ripianamento del debito fuori bilancio di cui alla legge n. 14 del 2022 e ciò sarebbe rilevante anche «ai fini della procedibilità [dell']impugnazione».

Tuttavia, questo assunto difensivo non influisce sull'ammissibilità del ricorso. Infatti, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «[l']ammissibilità dell'impugnazione, in termini di tempestività e di sussistenza dell'interesse a ricorrere, deve essere valutata in relazione alle singole leggi adottate». Infatti, «l'acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate» (sentenze n. 19 del 2023 e n. 24 del 2022; nello stesso senso, tra le tante, sentenze, n. 251 del 2022, n. 124, n. 107 e n. 25 del 2021 e n. 117 del 2020).

3.– D'altra parte, non risulta fondata neppure l'eccezione di inammissibilità della questione per genericità della motivazione del ricorso, con specifico riferimento alla denunciata violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (sentenza n. 171 del 2021). Il ricorrente «ha l'onere non solo di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva» (sentenza n. 23 del 2022). È necessario, in altri termini, che la motivazione addotta a supporto delle censure, per quanto sintetica, raggiunga quella «soglia minima di chiarezza e di completezza» (sentenza n. 64 del 2016), che consenta a questa Corte di esaminare il merito dell'impugnativa proposta (tra le molte, sentenze n. 123 del 2022, n. 195 e n. 29 del 2021, n. 273 e n. 194 del 2020, n. 201 e n. 83 del 2018).

Nella specie, le questioni, pur formulate in termini sintetici, superano tale soglia minima di chiarezza e, quindi, consentono lo scrutinio del merito. Nelle argomentazioni del ricorrente risultano illustrate le ragioni del contrasto con il parametro costituzionale evocato, prospettando che dalla violazione del principio di annualità del bilancio consegua anche l'assenza di una copertura giuridicamente idonea al finanziamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalla disposizione impugnata.

4.– Nel merito, è fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 14 del 2022, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

4.1.– Come si è visto, l'art. 1 della legge reg. Molise n. 14 del 2022 riconosce la legittimità di debiti assunti dalla stessa Regione in assenza della relativa registrazione nei documenti di bilancio, mentre l'art. 2 individua la copertura finanziaria degli oneri derivanti da questo stesso riconoscimento su risorse dell'esercizio 2021.

Il ricorso statale assume il contrasto di entrambe le disposizioni impugnate con il principio contabile dell'annualità del bilancio e la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che stabilisce la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

4.2.– Vengono qui in rilievo i principi contabili stabiliti dal d.lgs. n. 118 del 2011, evocati dal ricorrente quali parametri interposti.

In particolare, il principio dell'annualità del bilancio è richiamato dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, là dove stabilisce che «[l]e amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2, conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1». A sua volta, il paragrafo 1

dell'Allegato 1 (rubricato «Principi generali o postulati») prevede che «[i] documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. Nella predisposizione dei documenti di bilancio, le previsioni di ciascun esercizio sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con un orizzonte temporale almeno triennale».

Il bilancio è quindi predisposto con cadenza annuale, secondo distinti periodi di gestione, che coincidono con l'anno solare (dal 1° gennaio al 31 dicembre).

4.3.– A questo riguardo, va richiamato il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui i principi contabili contenuti nel citato d.lgs. n. 118 del 2011 costituiscono espressione della competenza esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» e gli enti territoriali sono tenuti ad attenersi scrupolosamente a essi, in quanto le regole poste a tutela della finanza pubblica sono indefettibili e inderogabili (tra le molte, sentenze n. 81 del 2023, n. 268 del 2022 e n. 184 del 2016).

Questa Corte ha inoltre affermato che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili e – dopo la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ne ha sancito il passaggio dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato – ha assunto gradualmente una sua fisionomia più ampia e rigorosa attraverso la legislazione ordinaria e in particolare, per quel che riguarda gli enti territoriali, per mezzo dei principi contabili espressi dal d.lgs. n. 118 del 2011 (sentenze n. 81 del 2023 e n. 184 del 2016).

La tempistica dettata dal legislatore statale per l'approvazione dei documenti di bilancio, nel costituire elemento coesistente per il conseguimento dell'indicato obiettivo, è quindi sottratta alla possibilità di interventi da parte del legislatore regionale. Ciò al fine di evitare una frammentazione del quadro regolatorio, che la competenza legislativa esclusiva assegnata allo Stato ha voluto superare allo scopo di assicurare un contestuale, e dunque efficace, monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica.

Del resto, una legge regionale che intervenga ex post su un esercizio già chiuso compromette l'attendibilità dei valori contabili espressi nel rendiconto. Infatti, ciò si riflette sui valori presi a riferimento per la ricostruzione contabile degli esercizi successivi, ponendosi in contrasto con l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari, che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale (sentenze n. 268 del 2022 e n. 274 del 2017).

I principi contabili invocati dal ricorrente nel presente giudizio rappresentano dunque norme interposte rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e la loro violazione da parte delle disposizioni regionali impugnate determina il contrasto con il parametro costituzionale evocato.

4.4.– Proprio con riferimento ad analoghe leggi della stessa Regione Molise, questa Corte ha recentemente affermato che «[l]a legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve, ai sensi del comma 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, contestualmente individuare nel bilancio «le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti» a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta» (sentenze n. 81 e n. 51 del 2023).

Alle regioni non è quindi consentito di intervenire sulle previsioni di un esercizio ormai concluso. Le disposizioni impugnate, approvate il 4 agosto 2022, anziché reperire la copertura finanziaria del debito riconosciuto a valere sulle previsioni dell'esercizio 2022 del bilancio di previsione, hanno invece imputato il debito all'esercizio di bilancio 2021, così ponendosi in contrasto con i principi contabili sopra richiamati e dunque violando l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.5.– Deve escludersi, d'altra parte, che nel caso in esame sia applicabile il principio contabile della prevalenza della sostanza sulla forma, enunciato al paragrafo 18 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011 e richiamato dalla difesa regionale.

La specificità del procedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio, regolato dall'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, esige il rispetto dei principi contabili richiamati dal ricorrente, sicché l'asserita prevalenza della sostanza sulla forma, invocata dalla difesa regionale, si risolverebbe nella sostanziale disapplicazione della disciplina statale che regola tale procedimento.

4.6.– In definitiva, le disposizioni impugnate hanno imputato un debito all'esercizio di bilancio 2021, anziché al 2022, nonostante il relativo riconoscimento sia avvenuto solo nell'agosto 2022. Esse si pongono quindi in contrasto con l'evocato parametro interposto, rappresentato dal principio contabile generale dell'annualità del bilancio, espresso nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, paragrafo 1, in ragione del quale il bilancio è predisposto con cadenza annuale, secondo periodi di gestione coincidenti con l'anno solare.

La difforme previsione delle disposizioni regionali impugnate realizza, pertanto, il denunciato contrasto con l'evocato parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

5.– È altresì fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 14 del 2022, promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

Ai sensi dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, al riconoscimento del debito con legge regionale deve accompagnarsi la contestuale individuazione, da parte dello stesso Consiglio regionale, della copertura finanziaria del relativo onere nell'esercizio di riferimento. Pertanto, «la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve apprestare la relativa copertura facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili» (sentenza n. 51 del 2023).

A questo riguardo, va sottolineato l'inscindibile collegamento funzionale fra il rispetto del principio di annualità del bilancio e la legittimità della copertura finanziaria del provvedimento legislativo regionale che dispone il riconoscimento del debito fuori bilancio. Tale connessione comporta la contestuale violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., non risultando ottemperate dal legislatore regionale le prescrizioni stabilite dall'art. 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), «puntualmente attuative del precetto costituzionale» (sentenze n. 48 del 2023 e n. 235 del 2020; nello stesso senso, sentenza n. 84 del 2023).

Nel caso in esame, la legge reg. Molise n. 14 del 2022, nel riconoscere un debito fuori bilancio, non ne ha individuato la copertura finanziaria nell'esercizio 2022, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

6.– Resta assorbita l'ulteriore questione promossa in relazione alla seconda norma interposta evocata, ossia quella di cui all'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, paragrafo 9.1.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 14, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii. (derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia S.p.A. nell'anno 2020)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 18 aprile 2023, n. 115

Materie: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

Parametri invocati: artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 142, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 18, comma 1, della legge della Regione Liguria 15 luglio 2022, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2021, n. 22 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2022 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022-2024)) e altre disposizioni di adeguamento»

Esito: non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Liguria 15 luglio 2022, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2021, n. 22 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2022 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022-2024)) e altre disposizioni di adeguamento»

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge reg. Liguria n. 7 del 2022, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 142, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

La norma regionale infatti, riducendo i confini dei parchi regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua, i cui territori sono automaticamente tutelati dal codice dei beni culturali e del paesaggio, avrebbe violato la norma statale che sottopone a tutela paesaggistica ope legis il territorio dei parchi, anche regionali. In particolare la regione, operando autonomamente e senza il coinvolgimento dello Stato, avrebbe sottratto parte del territorio regionale, contraddistinto per i suoi caratteri di pregio naturalistico-ambientale, alla tutela paesaggistica discendente dalle norme statali. Per effetto di tale modificazione, una parte dei territori dei comuni prima ricompresi nei confini dei parchi in questione è stata sottratta – dopo esservi stata «da oltre trent'anni» sottoposta – sia alla tutela naturalistica quale area protetta, sia alla correlata tutela paesaggistica; quest'ultima imposta ex lege sulle medesime aree ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera f), cod. beni culturali.

Di qui l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 per violazione dell'art. 142, comma 1, lettera f), cod. beni culturali, costituente parametro interposto rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La norma regionale in esame si porrebbe, inoltre, in contrasto con il principio di copianificazione obbligatoria che il codice riferirebbe anche alle aree tutelate per legge, oltre che agli altri beni paesaggistici (artt. 135, 143 e 145). Sarebbe quindi violata, anche sotto questo profilo e in relazione alle anzidette norme interposte, la competenza statale legislativa in materia di tutela del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Il legislatore regionale sarebbe, infatti, intervenuto unilateralmente per modificare il bene paesaggistico costituito dai parchi oggetto della disciplina regionale, senza attendere l'esito della procedura di copianificazione paesaggistica in corso con lo Stato. Spetterebbe invero solo al piano paesaggistico, elaborato congiuntamente con lo Stato

quanto meno con riferimento ai beni paesaggistici (art. 135, comma 1, cod. beni culturali), la ricognizione di questi ultimi e l'elaborazione delle relative prescrizioni d'uso, nonché l'individuazione della tipologia delle trasformazioni compatibili, di quelle vietate e delle condizioni delle eventuali trasformazioni.

Il ricorrente sottolinea, in proposito, come il legislatore statale abbia assegnato al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. In particolare, gli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali sanciscono l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza dei piani paesaggistici su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (sono citate le sentenze di questa Corte n. 182 del 2006, n. 180 del 2008, n. 272 del 2009 e n. 86 del 2019).

La legge regionale sarebbe, quindi, costituzionalmente illegittima anche sotto questo profilo, in quanto si porrebbe in pieno contrasto con il principio della necessaria prevalenza della pianificazione paesaggistica rispetto a ogni altro piano, programma o progetto nazionale o regionale.

Il ricorrente ritiene, infine, che l'art. 18 si ponga in contrasto con l'art. 9, secondo comma, Cost., in quanto comporterebbe un abbassamento dei livelli di tutela del paesaggio. In particolare, il ricorrente rileva che l'aver espunto dai citati parchi regionali alcune parti di territorio, prima comprese all'interno del loro perimetro e quindi, in precedenza, soggette al vincolo paesaggistico ope legis, sia lesivo dell'art. 9 Cost. Anche a questo proposito la difesa statale sottolinea che la ripermetrazione dei confini dei parchi è avvenuta in assenza di qualsivoglia consultazione degli uffici ministeriali competenti; ciò risulterebbe particolarmente rilevante in quanto la Regione Liguria è attualmente priva del piano paesaggistico.

A giudizio della Corte le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate.

Esse sono sostanzialmente riconducibili a due gruppi, attinenti, rispettivamente, alla presunta riduzione della tutela paesaggistica (lamentata dal ricorrente in riferimento sia all'art. 117, secondo comma, lettera s, Cost., sia all'art. 9, secondo comma, Cost.) e alla denunciata violazione del principio di copianificazione paesaggistica (lamentata in riferimento sia alle disposizioni del codice dei beni culturali, sia, più in generale, al principio di leale collaborazione, al quale quello di copianificazione si collega).

A loro volta, questi due gruppi di censure sono fra loro stessi accomunabili nella misura in cui, secondo la condivisibile prospettazione del ricorrente, la tutela paesaggistica non può che essere assicurata per il tramite della elaborazione congiunta del relativo piano regionale, ancora in fase di redazione nella Regione Liguria.

Prima di illustrare le ragioni di non fondatezza delle questioni, la Corte ricorda che essa si è ripetutamente occupata, negli ultimi anni, di questioni connesse alla ripermetrazione dei parchi naturali regionali da parte dei legislatori regionali (sentenze n. 235, n. 221, n. 135 e n. 115 del 2022; n. 276 e n. 134 del 2020), respingendo la tesi dell'esistenza di «un presunto principio generale di "irrevocabilità" dei vincoli di tutela paesaggistica, ricondotto [...] alla norma di grande riforma economico-sociale contenuta all'art. 140, comma 2, cod. beni culturali» (sentenza n. 135 del 2022).

In particolare, nella pronuncia è precisato che «[u]n siffatto principio [...] non esiste nell'ordinamento, né può essere desunto, come limite alle scelte di dichiarazione ex lege di interesse paesaggistico di determinati beni, dalla disposizione invocata (art. 140, comma 2, cod. beni culturali), la quale, nella logica di un sistema di tutela integrato fra singoli provvedimenti di vincolo e piano paesaggistico, prescrive la necessaria trasfusione nel secondo della disciplina contenuta nei primi», sicché, solo per questa ipotesi, «e in ragione di tale integrazione fra momenti diversi di una medesima vicenda di tutela, per cui il piano che sopraggiunge non può che prendere atto dei previgenti provvedimenti di vincolo, si giustifica l'irrevocabilità della disciplina contenuta in questi ultimi».

Sempre nella sentenza n. 135 del 2022 la Corte ha, tra l'altro, chiarito – sia pure a fini diversi – che «una tale regola di irrevocabilità potrebbe addirittura produrre, in una sorta di eterogenesi dei

fini, l'effetto di scoraggiare scelte regionali di potenziamento della tutela – secondo la logica “incrementale delle tutele” menzionata nel ricorso come espressione del carattere primario del bene ambientale ai sensi dell'art. 9 Cost. – e di indurre il legislatore regionale a non compierle nel timore di non poter più ritornare sui suoi passi, nemmeno ove una rinnovata ponderazione degli interessi lo esigesse».

La Corte ha, inoltre, definito come erroneo il presupposto dell'«esistenza di un divieto, per il legislatore regionale, di rivedere le proprie scelte di tutela paesaggistica, sia quando tale revisione si risolva in una diminuzione di protezione rispetto allo standard minimo fissato dalla Stato, sia quando, essendo rispettato tale standard, la legge regionale ritorni su scelte di più elevata tutela operate in via autonoma dallo stesso legislatore regionale» (sentenza n. 135 del 2022).

Le conclusioni, sopra richiamate, si inseriscono in un quadro normativo statale che distingue nettamente l'attività di classificazione e di istituzione dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale e locale dall'attività di elaborazione dei piani paesaggistici regionali.

In particolare, quanto alla prima, si tratta di un'attività che la legge quadro sulle aree protette affida nello specifico e in via esclusiva alle regioni. Precisamente, l'art. 2, comma 8, della legge n. 394 del 1991 stabilisce che la classificazione e l'istituzione dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale e locale sono effettuate dalle regioni, e l'art. 22, comma 3, della medesima legge dispone che le stesse istituiscono parchi naturali regionali e riserve naturali regionali.

Quanto invece alla attività di pianificazione paesaggistica, l'art. 135, comma 1, cod. beni culturali prevede che i piani paesaggistici regionali siano elaborati «congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143». A sua volta, il citato art. 143, comma 1, lettera c), del codice prevede che «[l]’elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno: [...] c) ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione».

Se è vero dunque che, nell'elaborazione del piano paesaggistico, le aree di cui al comma 1 dell'art. 142 (cioè quelle protette ope legis, tra cui i parchi naturali regionali) sono oggetto di «ricognizione», nel senso che costituiscono un dato di fatto da cui la pianificazione paesaggistica non può prescindere, ciò non muta l'assetto delle competenze sopra delineato, che vede riservata alla regione la definizione dei confini delle aree del parco. Allo stesso modo naturalmente, in maniera del tutto simmetrica, in sede di redazione del piano paesaggistico, spetta congiuntamente a Regione e Ministero, una volta registrati gli elementi oggetto di obbligatoria ricognizione – fra cui anche le aree protette –, fissare autonomamente i confini delle aree soggette a tutela paesaggistica anche estendendo, in ipotesi, quelli delle suddette aree (a parco) in funzione della loro protezione paesaggistica, senza che quindi il principio di copianificazione obbligatoria subisca alcun altro condizionamento che non sia quello, appunto, della inderogabile inclusione delle aree a parco.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene che il ricorrente abbia operato una forzata commistione tra la decisione – di esclusiva competenza della Regione – di istituire e ripermetrare un parco naturale regionale e la valutazione dell'interesse paesaggistico affidata invece congiuntamente agli organi regionali e statali e da operare in sede di pianificazione paesaggistica del territorio regionale.

Ne consegue la non fondatezza delle questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, le quali tutte muovono dall'assunto per cui la rimozione di alcune aree da quelle in precedenza rientranti nei parchi naturali regionali pregiudicherebbe la futura pianificazione paesaggistica e determinerebbe, di riflesso, la violazione del principio di copianificazione paesaggistica.

Quanto esposto circa la reciproca autonomia fra la denunciata ripermetrazione dei quattro parchi naturali regionali in oggetto e la pianificazione paesaggistica regionale comporta, infatti, il venir meno del presupposto da cui muove la difesa statale e determina la non fondatezza delle censure.

La perimetrazione dell'area del parco operata dalla Regione nell'esercizio della sua competenza in materia condiziona la pianificazione paesaggistica regionale, rimessa all'elaborazione congiunta della stessa Regione e dello Stato, nel senso che il piano non può non includere l'area del parco fra quelle oggetto di pianificazione paesaggistica. Ciò tuttavia non comporta di per sé alcun vincolo, per la Regione stessa, quanto alla possibilità di riesercitare i suoi poteri di individuazione dell'area del parco. Simmetricamente, d'altro canto, la perimetrazione operata dalla Regione costituisce solo un vincolo minimo per il piano paesaggistico, il quale può includere fra le aree paesaggisticamente tutelate quelle che per i loro caratteri sono ritenute meritevoli di tutela. Con il che è superata anche l'argomentazione del ricorrente, secondo cui la riduzione del perimetro dei parchi liguri disposta con la normativa impugnata pregiudicherebbe la futura pianificazione paesaggistica congiunta statale e regionale. Nulla impedisce infatti che, in sede di elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale, i soggetti copianificatori concordino di inserire fra quelle paesaggisticamente vincolate, al pari di ogni altra area a tal fine meritevole, anche le aree che siano state in precedenza espunte da un parco.

SENTENZA N. 115
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Liguria 15 luglio 2022, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2021, n. 22 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2022 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022-2024)) e altre disposizioni di adeguamento», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 settembre 2022, depositato in cancelleria il 22 settembre 2022, iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;
udita nell'udienza pubblica del 18 aprile 2023 la Giudice relatrice Daria de Pretis;
uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Aurelio Domenico Masuelli per la Regione Liguria;
deliberato nella camera di consiglio del 18 aprile 2023.

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. 18, comma 1, della legge reg. Liguria n. 7 del 2022, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 142, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004.

La disposizione regionale è impugnata perché, disponendo una nuova perimetrazione dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua, con conseguente esclusione di alcune zone dalle aree protette, avrebbe determinato una riduzione della tutela paesaggistica e – in ragione della mancanza di un piano paesaggistico nella Regione Liguria elaborato congiuntamente con lo Stato – la violazione del principio di copianificazione paesaggistica.

2.– Preliminarmente, occorre ricostruire la genesi della disposizione impugnata inquadrandola nel contesto dell'evoluzione della normativa regionale ligure.

La legge reg. Liguria n. 7 del 2022 reca disposizioni incidenti su varie materie, tra le quali due (l'impugnato art. 18 e l'art. 19, che non è oggetto delle censure statali) volte, rispettivamente, a modificare il comma 2 dell'art. 14 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995 e a introdurre l'art. 47-bis nella medesima legge regionale.

In particolare – come si vedrà meglio più avanti –, la disposizione impugnata, sostituendo il comma 2 dell'art. 14 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995 e l'Allegato A (richiamato nel medesimo comma 2), ha modificato i confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua.

2.1.– Il testo originario dell'art. 14 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995 è stato integralmente sostituito dall'art. 8 della legge reg. Liguria n. 3 del 2019.

Il testo così sostituito è stato oggetto di un ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, definito da questa Corte con la sentenza n. 134 del 2020, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, tra l'altro, del citato art. 8, che ha sostituito «l'art. 14, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 12 del 1995, nella parte in cui sopprime le aree naturali protette non espressamente menzionate», e dello stesso art. 8, che ha sostituito «l'art. 14, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 12 del 1995, nella parte in cui modifica i confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua».

Questa Corte ha fondato la duplice declaratoria di illegittimità costituzionale sullo stesso argomento, vale a dire sul mancato coinvolgimento degli enti locali attraverso la formazione del documento indicato dall'art. 22 della legge n. 394 del 1991, che «costituisce un vizio della fase procedimentale, che si trasferisce alla legge provvedimento con cui essa è stata conclusa e di cui conosce questa Corte (sentenze n. 2 del 2018; n. 241 del 2008; n. 311 del 1999)».

A seguito di questa pronuncia, il legislatore ligure è intervenuto con l'art. 30, comma 6, della legge della Regione Liguria 29 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno finanziario 2021), introducendo l'art. 14-bis nel corpo della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, il quale, rubricato «Modifiche ai confini dell'area protetta», nel testo originario prevedeva: «1. La determinazione dei confini delle aree protette è disposta mediante modifica alla presente legge, ovvero alle leggi istitutive delle aree protette, attraverso la consultazione e il coinvolgimento degli enti locali interessati. A tal fine, la Regione trasmette agli enti locali il cui territorio ricade nell'area protetta o in quella da questo interessata dalle previsioni di modifica, la proposta di modifica. Gli enti locali si esprimono entro quindici giorni dalla proposta. Ove non vi sia espressione ovvero comunicazione del parere, lo stesso si intende acquisito in senso favorevole».

In seguito, il legislatore ligure ha ritenuto di dover ulteriormente adeguare la propria normativa alla giurisprudenza di questa Corte. Pertanto, con l'art. 5, comma 6, della legge della Regione Liguria 3 maggio 2021, n. 7 (Disposizioni di adeguamento dell'ordinamento regionale), ha sostituito il citato art. 14-bis della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, che – dopo questa modifica – stabilisce: «1. La determinazione dei confini delle aree protette è disposta mediante modifica alla presente legge, ovvero alle leggi istitutive delle aree protette, attraverso la consultazione e il coinvolgimento degli enti locali interessati. A tal fine, la Regione convoca, ai sensi dell'articolo 22 della l. 394/1991 e successive modificazioni e integrazioni, una conferenza degli enti locali il cui territorio ricade nell'area protetta o in quella da questo interessata dalle previsioni di modifica per redigere un documento contenente le ragioni della modifica proposta, gli obiettivi che si perseguono, l'analisi territoriale delle aree interessate e la nuova perimetrazione».

Infine, con la norma oggetto dell'odierno giudizio (art. 18 della legge reg. Liguria n. 7 del 2022) è stato sostituito il solo comma 2 dell'art. 14 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995 e l'Allegato A alla stessa legge. In particolare, le modifiche sono consistite: a) nella impugnata modifica dei confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua; b) nell'inserimento (che non è oggetto di censura) del richiamo alla consultazione e al coinvolgimento degli enti locali interessati e all'esito delle conferenze svolte ai sensi dell'art. 22 della legge n. 394 del 1991 e dell'art. 14-bis della legge reg. Liguria n. 12 del 1995.

L'inserimento della disposizione regionale impugnata è stato il frutto dell'approvazione di un emendamento proposto dalla Giunta regionale, dalla cui relazione illustrativa (depositata dalla difesa regionale nel presente giudizio) si apprende che «[o]biettivo generale della modifica ai confini dei Parchi in argomento è di rendere la perimetrazione maggiormente rispondente alle istanze delle comunità locali e fare in modo che tali confini siano meglio definiti sul territorio, ricalcandone elementi certi, quali ad esempio sentieri e mulattiere, al fine di rendere più agevole la gestione da parte dei singoli Enti Parco». Nella medesima relazione si legge altresì che «una perimetrazione maggiormente rispondente alle istanze delle comunità locali può essere meglio finalizzata alla promozione di attività di educazione, di formazione e di ricerca scientifica, anche interdisciplinare, nonché di attività ricreative e di fruizione compatibili». Inoltre, con la modifica dei perimetri dei parchi naturali regionali in oggetto «[s]i è [...] inteso definire sempre meglio quel sistema omogeneo

individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali armonizzato con la Rete ecologica regionale così come definita dall'art. 3 della legge regionale n. 28/2009».

Dalla relazione illustrativa dell'emendamento si deduce altresì che le impugnate modifiche delle superfici dei quattro parchi naturali regionali hanno comportato: un aumento della superficie del Parco delle Alpi Liguri di 58,55 ettari; una riduzione della superficie del Parco dell'Antola di 15,47 ettari; una riduzione della superficie del Parco dell'Aveto di 21,76 ettari; un aumento della superficie del Parco del Beigua di 79,28 ettari.

2.2.– Sempre in via preliminare, è necessario rilevare che manca ancora nella Regione Liguria un piano paesaggistico regionale elaborato congiuntamente con gli organi ministeriali, come prescritto dall'art. 135, comma 1, cod. beni culturali.

In proposito, la Regione Liguria, l'allora Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e l'allora Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare hanno sottoscritto nell'agosto 2017 un Protocollo d'intesa per l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico esteso a tutto il territorio regionale.

Il 19 ottobre 2017 si è insediato il Comitato tecnico al fine di coordinare la redazione del piano, secondo quanto stabilito dal disciplinare attuativo dell'intesa.

La Giunta regionale, con deliberazione 18 aprile 2019, n. 334 ha approvato il documento preliminare del piano paesaggistico, costituito da rapporto preliminare e schema di piano.

2.3.– Si deve inoltre prendere atto che per ciascuno dei quattro parchi naturali regionali è stato approvato il relativo piano.

3.– Nel merito le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate.

3.1.– Esse sono sostanzialmente riconducibili a due gruppi, attinenti, rispettivamente, alla presunta riduzione della tutela paesaggistica (lamentata dal ricorrente in riferimento sia all'art. 117, secondo comma, lettera s, Cost., sia all'art. 9, secondo comma, Cost.) e alla denunciata violazione del principio di copianificazione paesaggistica (lamentata in riferimento sia alle disposizioni del codice dei beni culturali, sia, più in generale, al principio di leale collaborazione, al quale quello di copianificazione si collega).

A loro volta, questi due gruppi di censure sono fra loro stessi accomunabili nella misura in cui, secondo la condivisibile prospettazione del Presidente del Consiglio dei ministri, la tutela paesaggistica non può che essere assicurata per il tramite della elaborazione congiunta del relativo piano regionale, ancora in fase di redazione nella Regione Liguria.

3.2.– Prima di illustrare le ragioni di non fondatezza delle questioni, occorre altresì ricordare che questa Corte si è ripetutamente occupata, negli ultimi anni, di questioni connesse alla ripermimetrazione dei parchi naturali regionali da parte dei legislatori regionali (sentenze n. 235, n. 221, n. 135 e n. 115 del 2022; n. 276 e n. 134 del 2020).

Prescindendo in questa sede dalle decisioni concernenti la tipologia di atto con il quale le regioni possono modificare il perimetro dei parchi naturali regionali (sentenze n. 221 e n. 115 del 2022, e n. 276 del 2020) e il procedimento che in questi casi deve essere seguito (sentenze n. 235, n. 221 e n. 115 del 2022, e n. 134 del 2020), è necessario sottolineare come questa Corte abbia respinto la tesi dell'esistenza di «un presunto principio generale di “irrevocabilità” dei vincoli di tutela paesaggistica, ricondotto [...] alla norma di grande riforma economico-sociale contenuta all'art. 140, comma 2, cod. beni culturali» (sentenza n. 135 del 2022).

In particolare, nella pronuncia è precisato che «[u]n siffatto principio [...] non esiste nell'ordinamento, né può essere desunto, come limite alle scelte di dichiarazione ex lege di interesse paesaggistico di determinati beni, dalla disposizione invocata (art. 140, comma 2, cod. beni culturali), la quale, nella logica di un sistema di tutela integrato fra singoli provvedimenti di vincolo e piano paesaggistico, prescrive la necessaria trasfusione nel secondo della disciplina contenuta nei primi», sicché, solo per questa ipotesi, «e in ragione di tale integrazione fra momenti diversi di una medesima

vicenda di tutela, per cui il piano che sopraggiunge non può che prendere atto dei previgenti provvedimenti di vincolo, si giustifica l'irrevocabilità della disciplina contenuta in questi ultimi».

Sempre nella sentenza n. 135 del 2022 questa Corte ha, tra l'altro, chiarito – sia pure a fini diversi – che «una tale regola di irrevocabilità potrebbe addirittura produrre, in una sorta di eterogenesi dei fini, l'effetto di scoraggiare scelte regionali di potenziamento della tutela – secondo la logica “incrementale delle tutele” menzionata nel ricorso come espressione del carattere primario del bene ambientale ai sensi dell'art. 9 Cost. – e di indurre il legislatore regionale a non compierle nel timore di non poter più ritornare sui suoi passi, nemmeno ove una rinnovata ponderazione degli interessi lo esigesse».

Questa Corte ha inoltre definito come erroneo il presupposto dell'«esistenza di un divieto, per il legislatore regionale, di rivedere le proprie scelte di tutela paesaggistica, sia quando tale revisione si risolva in una diminuzione di protezione rispetto allo standard minimo fissato dalla Stato, sia quando, essendo rispettato tale standard, la legge regionale ritorni su scelte di più elevata tutela operate in via autonoma dallo stesso legislatore regionale» (sentenza n. 135 del 2022).

3.3.– Le conclusioni, sopra richiamate, si inseriscono in un quadro normativo statale che distingue nettamente l'attività di classificazione e di istituzione dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale e locale dall'attività di elaborazione dei piani paesaggistici regionali.

In particolare, quanto alla prima, si tratta di un'attività che la legge quadro sulle aree protette affida nello specifico e in via esclusiva alle regioni. Precisamente, l'art. 2, comma 8, della legge n. 394 del 1991 stabilisce che la classificazione e l'istituzione dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale e locale sono effettuate dalle regioni, e l'art. 22, comma 3, della medesima legge dispone che le stesse istituiscono parchi naturali regionali e riserve naturali regionali.

Quanto invece alla attività di pianificazione paesaggistica, l'art. 135, comma 1, cod. beni culturali prevede che i piani paesaggistici regionali siano elaborati «congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143». A sua volta, il citato art. 143, comma 1, lettera c), del codice prevede che «[l]'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno: [...] c) ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione».

Se è vero dunque che, nell'elaborazione del piano paesaggistico, le aree di cui al comma 1 dell'art. 142 (cioè quelle protette ope legis, tra cui i parchi naturali regionali) sono oggetto di «ricognizione», nel senso che costituiscono un dato di fatto da cui la pianificazione paesaggistica non può prescindere, ciò non muta l'assetto delle competenze sopra delineato, che vede riservata alla regione la definizione dei confini delle aree del parco.

Allo stesso modo naturalmente, in maniera del tutto simmetrica, in sede di redazione del piano paesaggistico, spetta congiuntamente a Regione e Ministero, una volta registrati gli elementi oggetto di obbligatoria ricognizione – fra cui anche le aree protette –, fissare autonomamente i confini delle aree soggette a tutela paesaggistica anche estendendo, in ipotesi, quelli delle suddette aree (a parco) in funzione della loro protezione paesaggistica, senza che quindi il principio di copianificazione obbligatoria subisca alcun altro condizionamento che non sia quello, appunto, della inderogabile inclusione delle aree a parco.

3.4.– Alla luce di tali considerazioni, questa Corte ritiene che l'odierno ricorrente abbia operato una forzata commistione tra la decisione – di esclusiva competenza della Regione – di istituire e riperimetrare un parco naturale regionale e la valutazione dell'interesse paesaggistico affidata invece congiuntamente agli organi regionali e statali e da operare in sede di pianificazione paesaggistica del territorio regionale.

Ne consegue la non fondatezza delle questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, le quali tutte muovono dall'assunto per cui la rimozione di alcune aree da quelle in precedenza rientranti nei parchi naturali regionali pregiudicherebbe la futura pianificazione paesaggistica e determinerebbe, di riflesso, la violazione del principio di copianificazione paesaggistica.

Quanto esposto circa la reciproca autonomia fra la denunciata ripermetrazione dei quattro parchi naturali regionali in oggetto e la pianificazione paesaggistica regionale comporta infatti il venir meno del presupposto da cui muove la difesa statale e determina la non fondatezza delle censure. La perimetrazione dell'area del parco operata dalla Regione nell'esercizio della sua competenza in materia condiziona la pianificazione paesaggistica regionale, rimessa all'elaborazione congiunta della stessa Regione e dello Stato, nel senso che il piano non può non includere l'area del parco fra quelle oggetto di pianificazione paesaggistica. Ciò tuttavia non comporta di per sé alcun vincolo, per la Regione stessa, quanto alla possibilità di riesercitare i suoi poteri di individuazione dell'area del parco. Simmetricamente, d'altro canto, la perimetrazione operata dalla Regione costituisce solo un vincolo minimo per il piano paesaggistico, il quale può includere fra le aree paesaggisticamente tutelate quelle che per i loro caratteri sono ritenute meritevoli di tutela. Con il che è superato anche l'argomento adombrato nelle difese del ricorrente, secondo cui la riduzione del perimetro dei parchi liguri disposta con la normativa impugnata pregiudicherebbe la futura pianificazione paesaggistica congiunta statale e regionale. Nulla impedisce infatti che, in sede di elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale, i soggetti copianificatori concordino di inserire fra quelle paesaggisticamente vincolate, al pari di ogni altra area a tal fine meritevole, anche le aree che siano state in precedenza espunte da un parco.

3.5.– Su queste conclusioni non può evidentemente incidere in alcun modo la circostanza che nella Regione Liguria non sia stato ancora approvato un piano paesaggistico condiviso, elaborato secondo quanto prescritto dal codice dei beni culturali (art. 135). Come si è detto, infatti, tale assenza non può comunque vanificare le competenze regionali in materia di classificazione e di istituzione dei parchi naturali regionali.

3.6.– Infine, non pertinente si rivela il riferimento, operato dal ricorrente, a quanto deciso da questa Corte con la sentenza n. 210 del 2014.

Nel giudizio definito con la pronunzia citata, infatti, era in discussione la legittimità costituzionale di una legge della Regione autonoma Sardegna che disponeva un piano di accertamento straordinario degli usi civici, avente la funzione di «confirmare o negare la qualificazione delle aree, con effetti definitivi sulla relativa tutela».

In quell'occasione, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della suddetta norma regionale nella parte in cui non prevedeva la tempestiva comunicazione del piano in parola ai competenti organi statali, affinché questi ultimi potessero intervenire già nella fase di formazione dello stesso, evitando quindi che effetti giuridici modificativi del regime degli usi civici si producessero prima e al di fuori del piano paesaggistico regionale.

Anche a voler prescindere dalla assoluta peculiarità del regime degli usi civici, è sufficiente rilevare che, nel giudizio definito con la richiamata sentenza, veniva all'esame una norma che si inseriva in modo del tutto eccentrico (non a caso recante un «piano straordinario») nel procedimento che dall'individuazione delle aree protette porta alla loro ricognizione ai fini della redazione del piano paesaggistico regionale.

Nel presente giudizio, invece, l'intervento del legislatore regionale ligure costituisce un atto di esercizio delle competenze pacificamente spettanti alle regioni ai sensi degli artt. 2 e 22 della legge n. 394 del 1991 e si colloca coerentemente nel descritto ordinario quadro normativo di relazioni fra aree naturali protette e pianificazione paesaggistica.

La radicale diversità delle due fattispecie di riferimento porta ad escluderne l'assimilabilità e di conseguenza la possibilità di riferire al giudizio qui in esame le conclusioni cui la Corte è pervenuta, nel citato caso degli usi civici, attraverso un percorso argomentativo che della fattispecie metteva segnatamente in evidenza la specialità riferita al suo peculiare oggetto.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Liguria 15 luglio 2022, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2021,

n. 22 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2022 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022-2024)) e altre disposizioni di adeguamento», promosse, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 142, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 9 maggio 2023, n. 118

Materia: Bilancio e contabilità pubblica – Copertura finanziaria

Parametri invocati: artt. 81, comma terzo, e 117, comma secondo, lettera e), Cost.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 15 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio fonia e connettività reso da Fastweb S.P.A. nell'anno 2020)

Esito: illegittimità costituzionale degli articoli impugnati

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 1 e 2 della legge Regione Molise 4 agosto 2022, n. 15 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio fonia e connettività reso da Fastweb S.P.A. nell'anno 2020) in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

La prima delle due disposizioni impuginate prevede che, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), è *riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 304.654,10, derivante dal servizio di fonia e connettività reso da Fastweb S.P.A. nell'anno 2020*. La seconda disposizione impugnata provvede al finanziamento dello stesso debito mediante utilizzo del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, con prelievo dal capitolo di bilancio 61052.

Il ricorso governativo afferma che entrambe le disposizioni contrasterebbero, innanzitutto, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici"; l'art. 2, in particolare, individuerrebbe la copertura finanziaria del debito fuori bilancio di cui all'art. 1 a valere sulle risorse del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, ormai decorso. Ciò violerebbe l'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011, che richiede alle pubbliche amministrazioni di conformarsi al principio contabile generale dell'annualità del bilancio, enunciato dal punto 1 dell'Allegato 1 del medesimo decreto legislativo, in forza del quale i documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. Il ricorso richiama, inoltre, quanto previsto in materia di debiti fuori bilancio dal paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al citato d.lgs. n. 118 del 2011, nella parte in cui prescrive che l'emersione di debiti assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione nell'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto.

In definitiva, secondo l'Avvocatura di Stato, la copertura indicata dalla norma regionale impugnata avrebbe dovuto fare riferimento all'anno 2022, nel quale il debito fuori bilancio è stato

ricosciuto, anziché all'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023. Conseguentemente, la stessa legge regionale risulterebbe anche priva di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., poiché le relative disposizioni, riguardanti una modalità di copertura finanziaria in violazione del menzionato principio contabile dell'annualità del bilancio, comporterebbero nuovi e maggiori oneri, sforniti della correlata fonte di finanziamento.

Per la Corte, la questione di legittimità degli artt. 1 e 2 impugnati è fondata poiché, come sostenuto nel ricorso governativo, il principio di annualità del bilancio - al quale le amministrazioni pubbliche conformano la propria gestione - prevede che i documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, siano predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. Tale principio, finalizzato ad armonizzare i bilanci pubblici, costituisce espressione della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio, ai sensi del comma 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, deve contestualmente individuare nel bilancio le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti a tale riconoscimento. Pertanto, le risorse occorrenti non possono essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta. Le disposizioni regionali censurate, approvate nell'agosto 2022, contrastano con il suddetto principio di annualità del bilancio, avendo l'art. 2 individuato la copertura finanziaria del debito fuori bilancio riconosciuto dal precedente art. 1 a valere sull'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023, anziché su quello 2022 dello stesso bilancio.

Dall'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge Regione. Molise n. 15 del 2022 discende che il successivo art. 3, limitandosi a disciplinare l'entrata in vigore della citata legge regionale, non ha più ragion d'essere, come già deciso dalla Corte in precedenti giudizi (sentenze n. 161 e n. 124 del 2022).

SENTENZA N. 118
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 15, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio fonia e connettività reso da Fastweb S.P.A. nell'anno 2020», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4 ottobre 2022, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2022, iscritto al n. 67 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;
udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;
uditi l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise;
deliberato nella camera di consiglio del 9 maggio 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 15 del 2022, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il citato art. 1 contiene il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise derivante da servizi resi da Fastweb spa nell'anno 2020; il successivo art. 2 provvede al finanziamento dello stesso «mediante utilizzo del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, con prelievo» dal capitolo 61052.

Ad avviso del ricorrente le suddette disposizioni regionali, nell'individuare la copertura del debito fuori bilancio a valere sulle risorse dell'esercizio 2021, «ormai decorso», si porrebbero in contrasto con l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, che esige il rispetto sia del principio contabile generale dell'annualità del bilancio, espresso nel punto 1 dell'Allegato 1 al medesimo decreto, sia del principio contabile applicato contenuto nel paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 allo stesso decreto, secondo cui «la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto».

Le disposizioni regionali impuginate violerebbero, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

È inoltre denunciata la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., poiché, in conseguenza del contrasto con il principio dell'annualità del bilancio, le disposizioni regionali impuginate comporterebbero «nuovi e maggiori oneri, sforniti della correlata fonte di finanziamento».

2.– In via preliminare, la Regione Molise, costituitasi in giudizio, eccepisce che, «ai fini della procedibilità» del ricorso, rileverebbe la mancata impugnazione, da parte del Presidente del Consiglio

dei ministri, delle leggi della Regione Molise n. 6 e n. 7 del 2021, rispettivamente, di approvazione del rendiconto generale regionale per l'esercizio finanziario 2020 e di assestamento del bilancio di previsione 2021-2023. Non essendo state promosse questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni finanziarie contenute nelle menzionate leggi regionali, collegate allo specifico oggetto di quelle in esame, risulterebbe «cristallizzat[a] l'imputazione delle risorse necessarie al ripiano del debito di cui alla legge n. 15 del 2022 al Bilancio regionale dell'anno 2021».

L'assunto difensivo è però non fondato poiché, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «l'acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate» (sentenze n. 114 e n. 19 del 2023 e n. 24 del 2022).

3.– Sempre in via preliminare, la resistente ritiene inammissibile, per genericità, la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal momento che il ricorso non indicherebbe «perché non vi sarebbe copertura finanziaria».

L'eccezione è priva di fondamento: sia pure succintamente, ma allo stesso tempo con chiarezza sufficiente a consentirne l'esame nel merito, il motivo d'impugnazione argomenta il contrasto con il parametro costituzionale evocato, prospettando che dalla violazione del principio di annualità del bilancio conseguirebbe anche l'assenza di una copertura giuridicamente idonea al finanziamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalle denunciate disposizioni regionali.

4.– La questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 15 del 2022, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, è fondata.

L'evocato principio dell'annualità del bilancio – enunciato al punto 1 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, contenente i principi contabili generali ai quali le amministrazioni pubbliche «conformano la propria gestione», in forza dell'art. 3, comma 1, del medesimo decreto – prevede che «[i] documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare».

Tale principio, rivolto ad armonizzare i bilanci pubblici, costituisce chiara espressione della menzionata competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Proprio con riferimento ad analoghe leggi della stessa Regione Molise, questa Corte ha già affermato che «[l]a legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve, ai sensi del comma 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, contestualmente individuare nel bilancio “le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti” a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta» (sentenze n. 114, n. 81 e n. 51 del 2023).

Le disposizioni regionali impugnate, approvate nell'agosto del 2022, contrastano quindi con il principio di annualità del bilancio, così violando l'evocato parametro costituzionale. L'art. 2 della legge reg. Molise n. 15 del 2022 ha infatti individuato la copertura finanziaria del debito fuori bilancio riconosciuto dal precedente art. 1 a valere sull'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023, anziché su quello 2022 dello stesso bilancio.

5.– L'accoglimento della questione promossa in riferimento al principio dell'annualità del bilancio permette di considerare assorbite le ulteriori questioni, rispettivamente promosse in relazione alla seconda norma interposta evocata – ossia quella di cui al paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 – nonché in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

6.– Dall'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 15 del 2022 discende che il successivo art. 3, limitandosi a disciplinare l'entrata in vigore della citata legge regionale, non ha più ragion d'essere (sentenze n. 161 e n. 124 del 2022).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 15, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo

73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio fonia e connettività reso da Fastweb S.P.A. nell'anno 2020».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza:24 maggio 2023, n. 121

Materia: sanzioni amministrative, ordinamento penale

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

Giudizio: in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge reg. Siciliana n. 15 del 2022 Norme per la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo, artt. 12, comma 5, e 34.

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 9 giugno 2022, n. 9, recante "Disciplina modalità di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche d'acqua a uso idroelettrico in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica)";
- illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2022, limitatamente all'inciso "Fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale;
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 12, comma 5, e 34 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2022, il primo in quanto invasivo della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il secondo per contrasto con il medesimo parametro e con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU.

Entrambe le disposizioni sono state modificate, dopo la proposizione del ricorso, per effetto dell'art. 45 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025), che ha da un lato soppresso l'art. 12, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2022, e dall'altro ha modificato l'art. 34 della medesima legge regionale, inserendovi il comma 2-bis, a tenore del quale le sanzioni ivi previste "non si applicano laddove un fatto sia già previsto come reato o come illecito amministrativo dalla normativa nazionale".

La Corte ritiene le modifiche soddisfattive delle doglianze fatte valere con il ricorso. Tuttavia, non avendo la Regione fornito prova della mancata applicazione medio tempore della disciplina impugnata, la materia del contendere non può ritenersi cessata.

Nel promuovere il ricorso il Governo non ha dedotto che la Regione non abbia di per sé competenza legislativa ad apprestare tutela agli animali, dolendosi piuttosto, e in via esclusiva, dell'introduzione a questo fine di un apparato sanzionatorio sovrapposto a quello apprestato dalla legge penale: con conseguente lamentata invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale e violazione del principio del ne bis in idem.

A questi soli profili è confinato il vaglio che la Corte è chiamata a svolgere, restando impregiudicata la questione se, ed eventualmente in che misura, la Regione Siciliana possa esercitare proprie competenze legislative in questa materia.

L'articolo 12, comma 5, impugnato testualmente prevedeva:

“è vietato:

- a) l'abbandono dei cani, dei gatti e di qualsiasi altro animale domestico o di affezione custodito;
- b) vendere o cedere, a qualsiasi titolo ed anche sul web, cani e gatti non identificati e non registrati in anagrafe;
- c) vendere o cedere, a qualsiasi titolo, o separare dalla madre, per qualsiasi finalità, cani e gatti di età inferiore ai due mesi, fatti salvi i casi in cui i cuccioli devono essere allontanati dalla madre per motivi sanitari;
- d) offrire, direttamente o indirettamente, animali d'affezione come premio, vincita, omaggio o regalo per giochi, sottoscrizioni o altre attività che si svolgono in occasione di qualsivoglia evento pubblico o privato e segnatamente di mostre, manifestazioni itineranti, feste, sagre, lotterie, fiere e mercati;
- e) il commercio ambulante di cani e gatti;
- f) esercitare la pratica dell'accattonaggio esibendo animali come oggetto delle richieste;
- g) detenere gli animali in spazi inadeguati, in relazione a specie, razza, età e stato fisiologico, o in condizioni comunque non compatibili con il loro benessere psico-fisico;
- h) lasciare stabilmente o incustoditi, senza possibilità di accedere all'abitazione, cani e gatti su terrazze e balconi privi di adeguata copertura da agenti atmosferici e protezione con ringhiere;
- i) privare stabilmente gli animali della quotidiana attività motoria adeguata alla loro indole;
- j) utilizzare apparecchiature chiuse per lavaggio e asciugatura di animali che non permettano all'animale di essere a contatto con il detentore;
- k) vendere, esporre e commercializzare animali sottoposti a interventi chirurgici con finalità diverse da quelle sanitarie;
- l) commercializzare animali in locali privi di idoneo luogo di detenzione degli stessi, anche durante l'orario di chiusura. È altresì vietata l'esposizione degli animali in vetrina o all'esterno del negozio”.

Dal canto suo, l'art. 34, anche dopo la novella, dispone, al comma 1: “Fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale, chiunque contravviene alle disposizioni previste dalla presente legge è punito con la sanzione amministrativa da euro 75 ad euro 450”.

Le censure che lo Stato rivolge nei confronti delle due disposizioni impugnate sono entrambe riconducibili a un denominatore comune: introducendo una serie di illeciti amministrativi variamente interferenti con la disciplina penale statale in materia di tutela degli animali e puniti con sanzione amministrativa destinata a cumularsi alla sanzione penale, la Regione Siciliana avrebbe invaso la competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; e assieme avrebbe creato le condizioni per una violazione del principio del ne bis in idem, costituzionalmente garantito dall'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU.

La Corte ritiene che le censure siano fondate, nei termini di seguito precisati, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La Corte ribadisce il costante orientamento secondo cui la competenza a prevedere sanzioni amministrative non costituisce materia a sé stante, ma “accede alle materie sostanziali” (sentenza n. 12 del 2004) alle quali le sanzioni si riferiscono, spettando dunque la loro previsione all'ente nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile.

D'altra parte, l'eventuale interferenza degli illeciti amministrativi regionali e delle relative sanzioni con i reati previsti dal legislatore statale non determina di per sé una violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale. Di regola infatti, nel caso in cui uno stesso fatto sia punito tanto da una disposizione penale quanto da una disposizione amministrativa regionale, trova applicazione l'art. 9, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), ai sensi del quale “quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che preveda

una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali”.

Tale disposizione fa sì che la sanzione amministrativa possa in concreto essere irrogata solo quando il fatto non integri, al tempo stesso, un reato: il che esclude che la disciplina regionale possa invadere o erodere “*la sfera di operatività della norma penale, trovando applicazione soltanto in via residuale, in relazione a condotte non penalmente sanzionate*” (vedi per tutte sentenza n. 121 del 2018).

La peculiarità della disciplina regionale impugnata consiste, però, nella previsione, all'art. 34, di una disposizione che sembra derogare al meccanismo di cui all'art. 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981.

La clausola “Fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale” con cui si apre il comma 1 dell'art. 34 risulta, in effetti, strettamente affine ad altre formule con le quali il legislatore statale è solito prevedere sanzioni amministrative destinate a cumularsi alle corrispondenti sanzioni penali previste per il medesimo fatto.

Non a torto il ricorrente imputa alla disciplina impugnata la volontà di introdurre anche rispetto alle sanzioni amministrative ivi previste un regime di “doppio binario” sanzionatorio rispetto al regime penale stabilito dalla legge dello Stato, applicabile ai medesimi fatti illeciti. Esito, questo, che sarebbe stato evitato ove la legge regionale non avesse invece dettato alcuna disposizione circa il possibile concorso tra illecito amministrativo e reato (applicandosi in tal caso la regola generale di cui all'art. 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981), ovvero avesse espressamente disposto l'applicabilità della disciplina regionale con la formula salvo che il fatto costituisca reato o una equivalente, come quella ora introdotta dal legislatore regionale al nuovo comma 2-bis dell'art. 34.

L'eccezione in tal modo introdotta al meccanismo della prevalenza, in ciascun caso concreto, della legge penale statale rispetto alla disciplina regionale si traduce in una deroga ad una disposizione, l'art. 9 della legge n. 689 del 1981, che non può che essere considerata espressiva della competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale. È proprio tale disposizione, infatti, che detta la regola fondamentale che stabilisce, in maniera uniforme per l'intero ordinamento giuridico nazionale, le condizioni di applicabilità della legge penale allorché il suo ambito si intersechi con quello coperto da leggi che prevedono illeciti amministrativi, configurati dalla stessa legge dello Stato (primo comma) o da leggi regionali (secondo comma).

E ciò a maggior ragione in un contesto ordinamentale come quello odierno, nel quale le esigenze di tutela del diritto al ne bis in idem di cui è titolare l'autore dell'illecito rischierebbero di paralizzare la stessa azione penale, nell'ipotesi in cui l'inflizione della sanzione amministrativa preceda lo stesso procedimento penale per un fatto previsto, assieme, quale illecito amministrativo dalla legge regionale e quale reato dalla legge statale.

Il vulnus alla competenza legislativa statale evidenziato in materia di ordinamento penale viene ad essere eliminato mediante l'ablazione, nell'art. 34, dell'inciso iniziale “fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale»: ablazione che determina, in via automatica, la riespansione della regola generale di cui all'art. 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, con conseguente riconduzione della disciplina sanzionatoria regionale censurata ad uno schema di rapporto con la legge penale più volte riconosciuto costituzionalmente legittimo dalla giurisprudenza della Corte.

Ristabilita così la regola della prevalenza della legge penale statale su quella amministrativa regionale, nell'ipotesi in cui entrambe convergano sul medesimo fatto storico, l'interferenza tra l'ambito applicativo degli illeciti previsti dall'art. 12, comma 5, impugnato, interferenza possibile, in particolare, con riferimento alle violazioni di cui alla lettera g) in relazione alla contravvenzione di cui all'art. 727, secondo comma, cod. pen., e a quelle di cui alle lettere h), i) e j) in relazione al delitto di cui all'art. 544-ter cod. pen., non genera di per sé risultati incompatibili con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Si sottraggono poi a qualsiasi censura gli illeciti previsti dalle lettere b), c), d), e), f), k) e l), che concernono, all'evidenza, fatti diversi da quelli descritti dalle norme incriminatrici evocate nel

ricorso statale, rispetto ai quali è quanto meno arduo ipotizzare una qualsivoglia forma di concorso tra le due categorie di illeciti.

A conclusioni diverse la Corte perviene soltanto per la fattispecie prevista dalla lettera a), riferita all'”abbandono dei cani, dei gatti e di qualsiasi altro animale domestico o di affezione custodito”. La fattispecie è nella sostanza coincidente con quella di cui all'art. 727, primo comma, cod. pen., che incrimina il fatto di chi abbandona animali domestici o che abbiano acquisito abitudini della cattività.

La pressoché totale sovrapposibilità tra queste due fattispecie rende la disposizione regionale priva di qualsiasi ambito autonomo di applicazione, per effetto del meccanismo di cui all'art. 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981. Non solo una tale disposizione risulta del tutto inutile rispetto alle finalità di tutela che il legislatore regionale si prefigge, ma essa rischia, altresì, di pregiudicare l'effettività della corrispondente disposizione penale, proprio per effetto del generale divieto di ne bis in idem, fondato sulla Costituzione così come sulle norme internazionali e del diritto dell'Unione europea vincolanti per il nostro Paese; e rischia così di frustrare, nel solo ambito regionale siciliano, le stesse finalità di politica criminale del legislatore statale, in particolare laddove le sanzioni amministrative vengano in ipotesi applicate dall'autorità amministrativa prima che possa svolgersi il processo penale.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 12, comma 5, limitatamente alla lettera a), della legge reg. Siciliana n. 15 del 2022, nel testo in vigore anteriormente alla sua soppressione a opera dell'art. 45, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Una volta espunto l'inciso “fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale”, la censura rivolta nei confronti dell'art. 34 in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU non è fondata, dal momento che il meccanismo di cui all'art. 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, destinato a riespandersi per effetto dell'ablazione dell'inciso, costituisce sufficiente garanzia contro il rischio di una duplicazione di procedimenti in relazione al medesimo fatto.

Spetterà dunque all'autorità amministrativa sospendere il procedimento sanzionatorio e trasmettere gli atti al pubblico ministero ogniqualvolta un fatto, qualificabile come violazione dell'art. 12, comma 5, della legge regionale impugnata, appaia altresì integrare gli estremi di un reato.

In conclusione la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2022, n. 15 (Norme per la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo), limitatamente alla lettera a), nel testo in vigore anteriormente alla sua soppressione a opera dell'art. 45, comma 1, lettera b), della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025); dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2022, limitatamente all'inciso “Fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale,”; ed in conseguenza dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

SENTENZA N. 121
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 5, e 34 della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2022, n. 15 (Norme per la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3 ottobre 2022, depositato in cancelleria il 7 ottobre 2022, iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;
udito l'avvocato dello Stato Giustina Noviello per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 24 maggio 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe (reg. ric. n. 71 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 12, comma 5, e 34 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2022, il primo in quanto invasivo della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il secondo per contrasto con il medesimo parametro e con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU.

2.– Occorre preliminarmente dare atto che entrambe le disposizioni sono state modificate, dopo la proposizione del ricorso, per effetto dell'art. 45 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025), che ha da un lato soppresso l'art. 12, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2022, e dall'altro ha modificato l'art. 34 della medesima legge regionale, inserendovi il comma 2-bis, a tenore del quale le sanzioni ivi previste «non si applicano laddove un fatto sia già previsto come reato o come illecito amministrativo dalla normativa nazionale».

Le modifiche appaiono, invero, soddisfattive delle doglianze fatte valere con il ricorso. Tuttavia, non avendo la Regione, non costituita in giudizio, fornito prova della mancata applicazione medio tempore della disciplina impugnata, la materia del contendere non può ritenersi cessata (in questo senso, ex multis, sentenze n. 90 del 2023, punto 4 del Considerato in diritto; n. 80 del 2023, punto 6.1. del Considerato in diritto; n. 79 del 2023, punto 8 del Considerato in diritto).

3.– Nel promuovere il ricorso ora all'esame, il Governo non ha dedotto che la Regione non abbia di per sé competenza legislativa ad apprestare tutela agli animali, dolendosi piuttosto – e in via esclusiva – dell'introduzione a questo fine di un apparato sanzionatorio sovrapposto a quello apprestato dalla legge penale: con conseguente lamentata invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale e violazione del principio del *ne bis in idem*.

A questi soli profili è, pertanto, confinato il vaglio che questa Corte è ora chiamata a svolgere, restando impregiudicata la questione se, ed eventualmente in che misura, la Regione Siciliana possa

esercitare proprie competenze legislative in questa materia (sul punto, con riferimento a una regione a statuto ordinario, sentenza n. 277 del 2019, punto 5.2.2. del Considerato in diritto).

4.– L'art. 12, comma 5, impugnato testualmente prevedeva:

«[è] vietato:

a) l'abbandono dei cani, dei gatti e di qualsiasi altro animale domestico o di affezione custodito;

b) vendere o cedere, a qualsiasi titolo ed anche sul web, cani e gatti non identificati e non registrati in anagrafe;

c) vendere o cedere, a qualsiasi titolo, o separare dalla madre, per qualsiasi finalità, cani e gatti di età inferiore ai due mesi, fatti salvi i casi in cui i cuccioli devono essere allontanati dalla madre per motivi sanitari;

d) offrire, direttamente o indirettamente, animali d'affezione come premio, vincita, omaggio o regalo per giochi, sottoscrizioni o altre attività che si svolgono in occasione di qualsivoglia evento pubblico o privato e segnatamente di mostre, manifestazioni itineranti, feste, sagre, lotterie, fiere e mercati;

e) il commercio ambulante di cani e gatti;

f) esercitare la pratica dell'accattonaggio esibendo animali come oggetto delle richieste;

g) detenere gli animali in spazi inadeguati, in relazione a specie, razza, età e stato fisiologico, o in condizioni comunque non compatibili con il loro benessere psico-fisico;

h) lasciare stabilmente o incustoditi, senza possibilità di accedere all'abitazione, cani e gatti su terrazze e balconi privi di adeguata copertura da agenti atmosferici e protezione con ringhiere;

i) privare stabilmente gli animali della quotidiana attività motoria adeguata alla loro indole;

j) utilizzare apparecchiature chiuse per lavaggio e asciugatura di animali che non permettano all'animale di essere a contatto con il detentore;

k) vendere, esporre e commercializzare animali sottoposti a interventi chirurgici con finalità diverse da quelle sanitarie;

l) commercializzare animali in locali privi di idoneo luogo di detenzione degli stessi, anche durante l'orario di chiusura. È altresì vietata l'esposizione degli animali in vetrina o all'esterno del negozio».

Dal canto suo, l'art. 34, anche dopo la novella indicata, dispone, al comma 1:

«[f]atte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale, chiunque contravviene alle disposizioni previste dalla presente legge è punito con la sanzione amministrativa da euro 75 ad euro 450».

5.– Le censure che lo Stato rivolge nei confronti delle due disposizioni impuginate sono entrambe riconducibili a un denominatore comune: introducendo una serie di illeciti amministrativi variamente interferenti con la disciplina penale statale in materia di tutela degli animali e puniti con sanzione amministrativa destinata a cumularsi alla sanzione penale, la Regione Siciliana avrebbe invaso la competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; e assieme avrebbe creato le condizioni per una violazione del principio del ne bis in idem, costituzionalmente garantito dall'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU.

Le censure sono fondate, nei termini di seguito precisati, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.1.– Va, invero, preliminarmente rammentato – e ribadito – il costante orientamento di questa Corte, secondo cui la competenza a prevedere sanzioni amministrative non costituisce materia a sé stante, ma «accede alle materie sostanziali» (sentenza n. 12 del 2004) alle quali le sanzioni si riferiscono, spettando dunque la loro previsione all'ente «nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile (ex multis, sentenze n. 90 del 2013, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004)» (sentenza n. 148 del 2018, punto 5.1. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 121 del 2018, punto 16.2. del Considerato in diritto).

D'altra parte, l'eventuale interferenza degli illeciti amministrativi regionali e delle relative sanzioni con i reati previsti dal legislatore statale non determina di per sé, secondo la giurisprudenza

di questa Corte, una violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale. Di regola infatti, nel caso in cui uno stesso fatto sia punito tanto da una disposizione penale quanto da una disposizione amministrativa regionale, trova applicazione l'art. 9, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), a tenore del quale «quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali».

Tale disposizione fa sì che la sanzione amministrativa possa in concreto essere irrogata solo quando il fatto non integri, al tempo stesso, un reato: il che esclude che la disciplina regionale possa invadere o erodere «la sfera di operatività della norma penale, trovando applicazione soltanto in via residuale, in relazione a condotte non penalmente sanzionate» (sentenza n. 121 del 2018, punto 16.3. del Considerato in diritto, relativamente a una disposizione che sanzionava come illecito amministrativo una ipotesi di danneggiamento di segnaletica stradale, potenzialmente interferente con il delitto di danneggiamento previsto dal codice penale; nonché, nello stesso senso, sentenza n. 201 del 2021, punto 10.1. del Considerato in diritto).

5.2.– La peculiarità della disciplina regionale oggi impugnata consiste, però, nella previsione, all'art. 34, di una disposizione che sembra derogare al meccanismo di cui all'art. 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981.

La clausola «[f]atte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale» con cui si apre il comma 1 dell'art. 34 risulta, in effetti, strettamente affine ad altre formule con le quali il legislatore statale è solito prevedere sanzioni amministrative destinate a cumularsi alle corrispondenti sanzioni penali previste per il medesimo fatto («[s]alve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato»: artt. 187-bis e 187-ter del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, recante «Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52»; «[f]erme le sanzioni penali applicabili»: art. 174-bis della legge 22 aprile 1941, n. 633, recante «Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio»).

Non a torto il ricorrente imputa, dunque, alla disciplina impugnata la volontà di introdurre anche rispetto alle sanzioni amministrative ivi previste un regime di “doppio binario” sanzionatorio rispetto al regime penale stabilito dalla legge dello Stato, applicabile ai medesimi fatti illeciti. Esito, questo, che sarebbe stato evitato ove la legge regionale non avesse invece dettato alcuna disposizione circa il possibile concorso tra illecito amministrativo e reato (applicandosi in tal caso la regola generale di cui all'art. 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981), ovvero avesse espressamente disposto l'applicabilità della disciplina regionale con la formula «salvo che il fatto costituisca reato» o una equivalente, come quella ora introdotta dal legislatore regionale al nuovo comma 2-bis dell'art. 34 (supra, punto 2).

L'eccezione in tal modo introdotta al meccanismo della prevalenza, in ciascun caso concreto, della legge penale statale rispetto alla disciplina regionale si traduce in una deroga ad una disposizione – l'art. 9 della legge n. 689 del 1981 – che non può che essere considerata espressiva della competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale. È proprio tale disposizione, infatti, che detta la regola fondamentale che stabilisce, in maniera uniforme per l'intero ordinamento giuridico nazionale, le condizioni di applicabilità della legge penale allorché il suo ambito si intersechi con quello coperto da leggi che prevedono illeciti amministrativi, configurati dalla stessa legge dello Stato (primo comma) o da leggi regionali (secondo comma).

E ciò a maggior ragione in un contesto ordinamentale come quello odierno, nel quale le esigenze di tutela del diritto al ne bis in idem di cui è titolare l'autore dell'illecito rischierebbero di paralizzare la stessa azione penale, nell'ipotesi in cui l'infrazione della sanzione amministrativa preceda lo stesso procedimento penale per un fatto previsto, assieme, quale illecito amministrativo dalla legge regionale e quale reato dalla legge statale.

Il vulnus alla competenza legislativa statale ora evidenziato in materia di ordinamento penale deve, pertanto, essere eliminato mediante l'ablazione, nell'art. 34, dell'inciso iniziale «[f]atte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale»: ablazione che determina, in via automatica, la

riespansione della regola generale di cui all'art. 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, con conseguente riconduzione della disciplina sanzionatoria regionale censurata ad uno schema di rapporto con la legge penale più volte riconosciuto costituzionalmente legittimo dalla giurisprudenza di questa Corte.

5.3.– Ristabilita così la regola della prevalenza della legge penale statale su quella amministrativa regionale, nell'ipotesi in cui entrambe convergono sul medesimo fatto storico, l'interferenza tra l'ambito applicativo degli illeciti previsti dall'art. 12, comma 5, impugnato – interferenza possibile, in particolare, con riferimento alle violazioni di cui alla lettera g) in relazione alla contravvenzione di cui all'art. 727, secondo comma, cod. pen., e a quelle di cui alle lettere h), i) e j) in relazione al delitto di cui all'art. 544-ter cod. pen. – non genera di per sé risultati incompatibili con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

A fortiori si sottraggono poi a qualsiasi censura gli illeciti previsti dalle lettere b), c), d), e), f), k) e l), che concernono, all'evidenza, fatti diversi da quelli descritti dalle norme incriminatrici evocate nel ricorso statale, rispetto ai quali è quanto meno arduo ipotizzare una qualsivoglia forma di concorso tra le due categorie di illeciti.

A conclusioni diverse deve pervenirsi soltanto per la fattispecie prevista dalla lettera a), riferita all'«abbandono dei cani, dei gatti e di qualsiasi altro animale domestico o di affezione custodito». La fattispecie è nella sostanza coincidente con quella di cui all'art. 727, primo comma, cod. pen., che incrimina il fatto di chi «abbandona animali domestici o che abbiano acquisito abitudini della cattività».

La pressoché totale sovrapposibilità tra queste due fattispecie rende la disposizione regionale priva di qualsiasi ambito autonomo di applicazione, per effetto del meccanismo di cui all'art. 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981. Non solo, allora, una tale disposizione risulta del tutto inutile rispetto alle finalità di tutela che il legislatore regionale si prefigge: essa rischia, altresì, di pregiudicare l'effettività della corrispondente disposizione penale, proprio per effetto del generale divieto di ne bis in idem, fondato sulla Costituzione così come sulle norme internazionali e del diritto dell'Unione europea vincolanti per il nostro Paese (da ultimo, sentenza n. 149 del 2022, punti 5.1. e seguenti del Considerato in diritto); e rischia così di frustrare – nel solo ambito regionale siciliano – le stesse finalità di politica criminale del legislatore statale, in particolare laddove le sanzioni amministrative vengano in ipotesi applicate dall'autorità amministrativa prima che possa svolgersi il processo penale.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 12, comma 5, limitatamente alla lettera a), della legge reg. Siciliana n. 15 del 2022, nel testo in vigore anteriormente alla sua soppressione a opera dell'art. 45, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

6.– Una volta espunto, per effetto della presente pronuncia, l'inciso «[f]atte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale», la censura rivolta nei confronti dell'art. 34 in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU non è fondata, dal momento che il meccanismo di cui all'art. 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 – destinato a riespandersi per effetto dell'ablazione dell'inciso – costituisce sufficiente garanzia contro il rischio di una duplicazione di procedimenti in relazione al medesimo fatto. Spetterà dunque all'autorità amministrativa sospendere il procedimento sanzionatorio e trasmettere gli atti al pubblico ministero ogniqualvolta un fatto, qualificabile come violazione dell'art. 12, comma 5, della legge regionale impugnata, appaia altresì integrare gli estremi di un reato.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2022, n. 15 (Norme per la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo), limitatamente alla lettera a), nel testo in vigore anteriormente alla sua soppressione a opera dell'art.

45, comma 1, lettera b), della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2022, limitatamente all'inciso «Fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale,»;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 9 maggio 2023, n. 122

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al principio contabile generale dell'annualità del bilancio di cui agli artt. 3 e 60 del d.lgs. n. 118 del 2011

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 18 (Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss. mm.ii. Ditte TPL extraurbano – altre fatture 2020), e artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 19 (Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss. mm.ii. Ditte TPL extraurbano).

Esito:

- illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 18;
- illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 19.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La sentenza riunisce due ricorsi avverso gli articoli 1 e 2 sia della legge della Regione Molise n. 18 che della legge n. 19 del 2022 in riferimento agli articoli 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione relativamente al principio contabile generale dell'annualità di bilancio di cui agli articoli 3, e 60 del d.lgs 118/2011 e al principio contabile applicato.

Le disposizioni regionali impugnate hanno imputato i debiti scaturenti dalle fatture per il trasporto pubblico all'esercizio di bilancio 2021 anziché a quelle del 2022, nonostante il relativo riconoscimento sia avvenuto solo ad agosto 2022.

La Corte ha più volte ricordato, anche di recente, che la normativa statale dettata in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici vincola tutti gli enti territoriali in quanto ritenuta funzionale a «*preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche*» e «*l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea*» (ex multis, sentenze n. 81 del 2023, n. 44 del 2021 e n. 130 del 2020).

In particolare, il principio dell'annualità del bilancio è richiamato dall'articolo 3, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, là dove stabilisce che «*[l]e amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2, conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1*». A sua volta, il paragrafo 1 dell'Allegato 1 (rubricato «*Principi generali o postulati*») prevede che «*[i] documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. Nella predisposizione dei documenti di bilancio, le previsioni di ciascun esercizio sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con un orizzonte temporale almeno triennale*».

Le disposizioni regionali collidono, quindi, con l'evocato parametro interposto rappresentato dal principio contabile generale dell'annualità del bilancio espresso nel paragrafo 1 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, in ragione del quale il bilancio è predisposto con cadenza annuale secondo periodi di gestione coincidenti con l'anno solare.

Le disposizioni impugnate sono costituzionalmente illegittime per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), in quanto i principi contabili richiamati sono norme interposte, e sono illegittime per violazione del principio dell'obbligo di copertura della spesa, di cui all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

In sentenze recenti la Corte ha ricordato che, ai sensi del comma 3 dell'articolo 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, «*[l]a legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve [...] contestualmente individuare nel bilancio “le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti” a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta*» (sentenza n. 51 del 2023). Pertanto, la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve apprestare la relativa copertura facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili.

Le disposizioni impugnate, che riconoscono nel 2022 i debiti fuori bilancio scaturenti dalle fatture per il trasporto pubblico, risultano prive di idonea copertura e pertanto violano l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

SENTENZA N. 122
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 18, recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss.mm.ii. Ditte TPL extraurbano – altre fatture 2020», e degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 19, recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss.mm.ii. Ditte TPL extraurbano», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 3 ottobre 2022, depositati in cancelleria il 6 ottobre 2022, iscritti, rispettivamente, ai numeri 65 e 66 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, numeri 43 e 44, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Molise;
udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2023 il Giudice relatore Angelo Buscema;
uditi l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise;
deliberato nella camera di consiglio del 9 maggio 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con i due ricorsi indicati in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost., quest'ultimo complessivamente in relazione al principio contabile generale dell'annualità del bilancio di cui agli artt. 3 e 60 del d.lgs. n. 118 del 2011 e al principio contabile applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al medesimo decreto, gli artt. 1 e 2 delle leggi reg. Molise n. 18 e n. 19 del 2022.

Le leggi regionali impuginate, ai rispettivi artt. 1, riconoscono la legittimità di debiti fuori bilancio relativi al pagamento di fatture in favore di aziende del trasporto extra-urbano dell'importo pari ad euro 667.853,20 ed euro 345.791,00. Nei rispettivi artt. 2, le disposizioni impugnate provvedono a darvi copertura con stanziamenti previsti «dalla missione 10, programma 02, titolo 1», senza indicare a quale bilancio tali spese sono imputate.

1.1.– Afferma il ricorrente che la Regione avrebbe precisato che la copertura avverrebbe con risorse del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, dal che deduce il contrasto delle disposizioni impugnate con il principio di annualità del bilancio di cui agli artt. 3 e 60 del d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale la copertura degli oneri discendenti dalla legge regionale approvata nel 2022 dovrebbe effettuarsi con risorse del medesimo esercizio e non con somme imputate all'anno precedente.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato sarebbe altresì lesa il principio contabile applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale «[l]'emersione di debiti assunti dall'ente

e non registrati quando l'obbligazione è sorta comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto». La Regione, dunque, non avrebbe potuto impegnare le risorse prima del riconoscimento del debito fuori bilancio, impegno che, in ogni caso, dovrebbe essere successivo al riconoscimento.

1.2.– La lesione del richiamato principio contabile applicato, oltre a violare l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», si riverbererebbe anche in una violazione del principio dell'obbligo di copertura della spesa di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

2.– I due ricorsi, avendo ad oggetto disposizioni analoghe, impugnate in riferimento a parametri analoghi, possono essere riuniti, al fine di essere decisi con un'unica pronuncia.

3.– In via preliminare, la resistente ritiene inammissibile per genericità, la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal momento che il ricorso non indicherebbe «perché non vi sarebbe copertura finanziaria».

L'eccezione è priva di fondamento: sia pure succintamente, ma allo stesso tempo con chiarezza sufficiente a consentirne l'esame nel merito, il motivo d'impugnazione argomenta il contrasto con il parametro costituzionale evocato, prospettando che dalla violazione del principio di annualità del bilancio conseguirebbe anche l'assenza di una copertura giuridicamente idonea al finanziamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalle denunciate disposizioni regionali.

4.– Nel merito, sono fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 delle leggi reg. Molise n. 18 e n. 19 del 2022, promosse in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost., per violazione dell'obbligo di copertura delle spese e della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», in relazione al principio contabile generale dell'annualità del bilancio espresso nel paragrafo 1 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011.

4.1.– Le disposizioni regionali impugnate hanno imputato i debiti scaturenti dalle fatture per il trasporto pubblico all'esercizio di bilancio 2021 anziché a quelle del 2022, nonostante il relativo riconoscimento sia avvenuto solo ad agosto 2022.

Questa Corte, anche di recente, ha ricordato che la normativa statale dettata in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici vincola tutti gli enti territoriali in quanto ritenuta funzionale a «preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche» e «l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea» (ex multis, sentenze n. 81 del 2023, n. 44 del 2021 e n. 130 del 2020).

In particolare, il principio dell'annualità del bilancio è richiamato dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, là dove stabilisce che «[l]e amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2, conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1». A sua volta, il paragrafo 1 dell'Allegato 1 (rubricato «Principi generali o postulati») prevede che «[i] documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. Nella predisposizione dei documenti di bilancio, le previsioni di ciascun esercizio sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con un orizzonte temporale almeno triennale».

I principi contabili evocati dal ricorrente nel presente giudizio rappresentano, dunque, norme interposte rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Le disposizioni regionali collidono, quindi, con l'evocato parametro interposto rappresentato dal principio contabile generale dell'annualità del bilancio espresso nel paragrafo 1 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, in ragione del quale il bilancio è predisposto con cadenza annuale secondo periodi di gestione coincidenti con l'anno solare.

4.2.– Le medesime disposizioni sono costituzionalmente illegittime per violazione del principio dell’obbligo di copertura della spesa, di cui all’art. 81, terzo comma, Cost.

Con indirizzo costante, questa Corte ha affermato che l’obbligo scaturente dal terzo comma dell’art. 81 Cost. impone che le risorse apprestate oltre ad essere idonee, siano anche congrue e attendibili, «poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell’equilibrio il cui canone costituzionale dell’art. 81, terzo comma, Cost., “opera direttamente, a prescindere dall’esistenza di norme interposte”» (sentenza n. 197 del 2019; nello stesso senso, recentemente, n. 226, n. 156 e n. 106 del 2021).

Sempre di recente questa Corte ha ricordato che, ai sensi del comma 3 dell’art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, «[l]a legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve [...] contestualmente individuare nel bilancio “le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti” a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l’esercizio in cui la spesa è introdotta» (sentenza n. 51 del 2023). Pertanto, la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve apprestare la relativa copertura facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili.

Le disposizioni impugnate, che riconoscono nel 2022 i debiti fuori bilancio scaturenti dalle fatture per il trasporto pubblico, risultano prive di idonea copertura e pertanto violano l’art. 81, terzo comma, Cost.

4.3.– Deve escludersi, d’altra parte, che nel caso in esame sia applicabile il principio contabile della prevalenza della sostanza sulla forma, enunciato al paragrafo 18 dell’Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011 e richiamato dalla difesa regionale.

La specificità del procedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio, regolato dall’art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, esige il rispetto dei principi contabili richiamati dal ricorrente, sicché l’asserita prevalenza della sostanza sulla forma, invocata dalla difesa regionale, si risolverebbe nella sostanziale disapplicazione della disciplina statale che regola tale procedimento. Si tratta, viceversa, di una disciplina da rispettare con rigore, in considerazione del carattere eccezionale delle relative fattispecie rispetto all’ordinario e corretto *modus operandi* delle regioni in materia di programmazione e gestione finanziaria.

5.– L’accoglimento delle questioni in riferimento ai parametri indicati permette di considerare assorbite quelle promosse in relazione alla seconda norma interposta evocata in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ossia il paragrafo 9.1 dell’Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011.

Dall’illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 delle leggi reg. Molise n. 18 e n. 19 del 2022 discende che i successivi artt. 3, limitandosi a disciplinare l’entrata in vigore delle citate leggi regionali, non hanno più ragion d’essere.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 18 recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell’articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss. mm.ii. Ditte TPL extraurbano – altre fatture 2020»;

2) dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 19 recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell’articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss. mm.ii. Ditte TPL extraurbano».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 25 maggio 2023, n. 124

Materia: impiego pubblico - sanità

Parametri invocati: 3, 81, 117, commi 2 lettera l), e 3 Cost.; artt. 4, co. 1 n. 1), e 5, comma 1 n. 16), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Artt. 126, comma 2, e 128, commi 1, 2, 3, 4, 7 e 9, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 09/06/2022, n. 8 (*Disposizioni in materia di relazioni internazionali, biodiversità, caccia, pesca sportiva, agricoltura, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, lingue minoritarie, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, formazione, istruzione, famiglia, patrimonio, demanio, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, salute, politiche sociali e finanze (Legge regionale multisettoriale 2022)*)

Esito: infondatezza di tutte le questioni

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Neppure è configurabile una invasione dell'ordinamento civile, sotto il profilo della riserva di Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna varie disposizioni della l.r. Friuli Venezia Giulia in epigrafe indicata ed in primo luogo l'art. 126 comma 2 che attribuisce, in fase di trasferimento, priorità di scelta ai medici di medicina generale che accettano incarichi in zone rimaste carenti per almeno due anni consecutivi e che abbiano garantito una permanenza in tali zone di minimo quattro anni.

Il ricorrente assume che in tal modo si sia introdotto un criterio preferenziale ulteriore rispetto a quelli fissati dalla contrattazione collettiva (nel caso l'Accordo collettivo nazionale del 28 aprile 2022) alla quale deve conformarsi la disciplina convenzionale dei medici di medicina generale.

La Corte esclude l'illegittimità dalla norma richiamando il proprio consolidato orientamento relativo al discrimine tra la materia dell'ordinamento civile, cui devono essere ascritti gli interventi legislativi che incidono su rapporti lavorativi in essere e la materia residuale dell'organizzazione amministrativa regionale, alla quale devono essere ricondotti gli interventi relativi alla fase antecedente l'instaurazione del rapporto di lavoro e che riguardano solo i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale (cfr. sentenze n. 267, n. 255 e n. 84 del 2022).

Per individuare la materia cui ricondurre la norma impugnata la Corte ritiene necessario considerare ratio, finalità e contenuto della norma in modo da identificare con precisione l'interesse tutelato secondo il criterio di prevalenza (cfr. sentenze n. 6 del 2023, n. 267, n. 193 e n. 70 del 2022).

E afferma che la disposizione esaminata ha anzitutto una ratio organizzativa, in funzione di tutela della salute, funzione che persegue cercando di assicurare la medicina di prossimità anche agli abitanti delle zone carenti. A sostegno di tale assunto richiama il contenuto del primo comma della disposizione (non impugnato) che predispone un'attività coordinata tra le aziende sanitarie e i comuni, diretta a «cercare strategie per il mantenimento di un presidio sanitario nei territori più disagiati»: ne risulta confermato che la finalità essenziale e il contenuto oggettivo della disposizione impugnata corrispondono a un importante aspetto organizzativo del servizio sanitario regionale, che non può lasciare alcun cittadino sprovvisto dell'assistenza medica di base.

Sebbene con un ruolo sussidiario la Corte ritiene di richiamare anche l'art. 34 dell'accordo del 28 aprile 2022 prevede nelle procedure di assegnazione degli incarichi la priorità di interpello per

i residenti in ambito carente (commi 12, 17 e 19). Concludendo che “*Ciò riduce la portata della disposizione regionale a una semplice rimodulazione di un criterio di per sé non estraneo alla fonte collettiva nazionale*”. Con conseguente infondatezza delle censure proposte.

Ulteriore impugnativa viene proposta avverso l’art. 128, commi da 1 a 4, assumendone il contrasto con l’art. 117 commi 2 lett. 1) e 3 Cost. nonché con l’art 5 comma 1, numero 16), dello statuto speciale della Regione.

La disposizione censurata consente agli enti sanitari regionali di conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023 incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, a laureati in medicina e chirurgia abilitati, medici in formazione specialistica del primo e secondo anno di corso e personale medico in quiescenza, stabilendone compensi e presupposti di conferimento. Ciò al fine di garantire la continuità nell’erogazione dei livelli essenziali di assistenza nei servizi di emergenza-urgenza.

In tal modo la legge regionale avrebbe ecceduto i limiti stabiliti dall’art. 7, commi 5-bis e 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 per la stipula di contratti di collaborazione a prestazione esclusivamente personale, invadendo la competenza statale in materia di ordinamento civile.

La Corte, confermando quanto già stabilito nella sentenza n. 250/2020, esclude la violazione del limite dell’ordinamento civile quando - come anche nel caso di specie - risultino sostanzialmente osservate le condizioni stabilite dal legislatore nazionale.

La disposizione regionale infatti assoggetta la facoltà di conferire gli incarichi al previo accertamento dell’impossibilità oggettiva di utilizzare personale interno e reperire medici specializzati, in aderenza a quanto espressamente previsto dall’art. 7 co. 6 d. lgs. 165/2001.

Del pari infondate sono ritenute le ulteriori censure relative all’estensione della platea dei soggetti cui conferire incarichi (medici in quiescenza) e del termine per l’esercizio della facoltà oltre il termine del 31/12/2022 previsto dalle disposizioni straordinarie statali per l’emergenza COVID richiamate dal ricorrente quali norme interposte, in quanto interventi legislativi statali (d.l. 98/2022 e d.l. 73/2022) hanno prorogato il termine e determinato un allineamento tra le disposizioni legislative.

Anche le censure relative alla violazione del principio di esclusività dell’attività formativa sono respinte in quanto la Corte ritiene che tale principio non debba essere inteso in modo astratto, ma in funzione della ratio orientata alla qualità della formazione (sentenza n. 112 del 2023). E il comma 3 dell’art. 128 garantisce che lo svolgimento degli incarichi straordinari avvenga fuori dell’orario dedicato alla formazione specialistica e “fermo restando l’assolvimento degli obblighi formativi”, cosicché non vi è alcuna evidenza di una lesione effettiva del nucleo finalistico del principio di esclusività. “*Limitato nella durata fino al 31 dicembre 2023, condizionato all’impossibilità oggettiva di provvedere altrimenti e rispettoso del canone di esclusività dell’impegno formativo, il conferimento degli incarichi di cui ai commi da 1 a 4 dell’art. 128 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 si giustifica parimenti come un rimedio organizzativo straordinario, adeguatamente circoscritto nei presupposti, espressione della competenza concorrente regionale in materia di tutela della salute.*”

Con riferimento al comma 7 dell’art. 128 è esclusa l’illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 81, 117 commi 2 lett. 1) e 3 nonché dell’art. 4 dello Statuto speciale della Regione. La norma prevede che ciascun ente del Servizio sanitario regionale può destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all’incremento delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, violando quanto previsto dall’art. 23 comma 2 d.lgs. 75/2017 che pone come limite l’importo determinato per l’anno 2016.

La Corte afferma che il principio di invarianza della spesa per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici posto dalla norma ultima citata non opera per la Regione Friuli Venezia Giulia in quanto la stessa provvede in autonomia (fin dal 1997) al finanziamento del proprio servizio sanitario.

contrattazione collettiva sul trattamento retributivo, in quanto l’impugnata disposizione non opera un’attribuzione diretta dei fondi ai prestatori d’opera (ciascun ente del SSR «può» destinare i risparmi) e il successivo comma 8 assicura il rispetto dello spazio di autonomia della contrattazione collettiva, rinviando la definizione dei criteri alla contrattazione integrativa aziendale.

Infine viene esaminato il comma 9 dell'art. 128 che consente agli infermieri dipendenti degli enti del Servizio sanitario regionale di effettuare, *“al di fuori dell'orario di lavoro e in deroga a quanto previsto in materia di esclusività del rapporto di impiego, attività professionale presso le strutture sociosanitarie per anziani [...] anche oltre il limite di quattro ore settimanali.”*

Anche in questo caso il ricorrente Governo censura la norma regionale per il discostamento dalle disposizioni statali che – nella situazione straordinaria dovuta al COVID 19 – esoneravano dalle incompatibilità di servizio gli operatori sanitari per un massimo di quattro ore settimanali.

La Corte rileva che il legislatore statale è nel frattempo intervenuto (da ultimo con il d.l. 34/2022) e ha prorogato l'esonero dalle incompatibilità fino al 31/12/2025 senza fare esplicito riferimento ad un monte orario, ma istituendo un monitoraggio ministeriale periodico sull'attuazione della norma.

Il disallineamento della disposizione regionale risulta quindi superato e comunque, rileva la Corte che la norma contiene una clausola di salvaguardia idonea ad assicurare l'osservanza del nucleo essenziale del regime delle incompatibilità di servizio, in quanto sono fatti salvi *“la garanzia dell'orario svolto alle dipendenze dell'ente pubblico e il rispetto dell'orario massimo di lavoro e dei prescritti riposi”*.

In conclusione si tratta di rimedi organizzativi straordinari finalizzati a garantire la continuità assistenziale in settori nevralgici, pregiudicati dalla carenza di personale, e che non investono se non di riflesso l'ordinamento civile, attenendo essenzialmente all'organizzazione sanitaria regionale (sentenza n. 112 del 2023). Da qui l'infondatezza anche di queste ultime censure.

SENTENZA N. 124
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 126, comma 2, e 128, commi 1, 2, 3, 4, 7 e 9, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 giugno 2022, n. 8, recante «Disposizioni in materia di relazioni internazionali, biodiversità, caccia, pesca sportiva, agricoltura, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, lingue minoritarie, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, formazione, istruzione, famiglia, patrimonio, demanio, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, salute, politiche sociali e finanze (Legge regionale multisettoriale 2022)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11 agosto 2022, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;
udito nell'udienza pubblica del 18 aprile 2023 il Giudice relatore Stefano Petitti;
uditi l'avvocato dello Stato Giorgio Santini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Daniela Iuri per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;
deliberato nella camera di consiglio del 25 maggio 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 126, comma 2, e 128, commi 1, 2, 3, 4, 7 e 9, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022, per violazione complessivamente degli artt. 3, 81, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost. nonché degli artt. 4, primo comma, numero 1), e 5, primo comma, numero 16), dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

2.– Le prime questioni riguardano l'art. 126, comma 2, il quale, prevedendo che «[p]er i medici che accettano incarichi in zone rimaste carenti per almeno due anni consecutivi e che abbiano garantito una permanenza in tali zone di minimo quattro anni, le Aziende sanitarie riconoscono la priorità di scelta in fase di trasferimento», avrebbe introdotto un criterio preferenziale ulteriore rispetto a quelli fissati dalla contrattazione collettiva in materia di trasferimenti del personale medico convenzionato.

In tal modo sarebbe stata violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., atteso che l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 riserva ad apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali la disciplina del rapporto del servizio sanitario con i medici di medicina generale (nella specie, rilevarebbe l'Accordo collettivo nazionale del 28 aprile 2022).

L'inosservanza della riserva di contrattazione collettiva, avente valenza di norma fondamentale di riforma economico-sociale, avrebbe inoltre determinato il superamento del limite che l'art. 4,

primo comma, numero 1), dello statuto speciale pone riguardo all'esercizio della potestà legislativa della Regione in materia di ordinamento dei propri uffici e degli enti da essa dipendenti nonché in materia di stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto.

2.1.– Costituitasi in giudizio, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, assumendo che il parametro dell'art. 4 dello statuto speciale non sia specificamente indicato nella delibera governativa di impugnazione e che sia comunque contraddittorio dedurre la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e nel contempo, lamentando il superamento del limite statutario delle norme di grande riforma economico-sociale, ammettere la sussistenza di una potestà primaria regionale.

Le questioni sarebbero altresì non fondate nel merito.

La disposizione impugnata rientrerebbe infatti nella competenza statutaria in materia di ordinamento degli uffici ed enti regionali e di stato giuridico ed economico del personale addetto, ovvero nella competenza concorrente della Regione in materia di organizzazione sanitaria ex art. 117, terzo comma, Cost., in quanto essa non interverrebbe direttamente sul rapporto di lavoro dei medici convenzionati, ma si limiterebbe a dettare criteri di priorità per il loro trasferimento, restando così estranea alla materia «ordinamento civile».

2.2.– Le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, quando la legge di una regione ad autonomia speciale è impugnata per violazione di una competenza esclusiva statale che non trova alcuna corrispondenza nello statuto, l'indicazione in ricorso delle competenze statutarie diviene superflua e la relativa omissione non determina l'inammissibilità della questione (tra molte, sentenze n. 112 e n. 5 del 2022, n. 167 e n. 25 del 2021); la motivazione del ricorso sull'estraneità della materia alle competenze statutarie risulta invece tanto più necessaria, quanto più, in linea astratta, le disposizioni impugnate appaiano inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia (tra tante, sentenze n. 39 e n. 21 del 2022).

Nella specie, il ricorso assume violata la competenza esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», attribuendo così al thema decidendum un oggetto che rende non necessario il confronto con le competenze statutarie (salva ovviamente la verifica di fondatezza della doglianza ex art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

Quando tale denuncia concorre con una censura relativa alla supposta violazione di un titolo statutario di competenza regionale, non per questo il ricorso scade nel vizio di contraddittorietà, piuttosto esso dà seguito all'indicazione giurisprudenziale di approfondire la motivazione in un'area che potrebbe astrattamente interessare la potestà autonoma.

Circa il profilo dell'autorizzazione al ricorso, è giurisprudenza costante che l'omissione di qualsiasi accenno a un parametro costituzionale nella delibera di impugnazione dell'organo politico comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione stessa che, sul medesimo parametro, sia stata proposta nel ricorso (ex plurimis, sentenze n. 217 e n. 179 del 2022).

Un tale vizio in questo caso non sussiste, poiché la delibera governativa, nel declinare i motivi di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, fa espresso riferimento alla sua esorbitanza rispetto alla competenza regionale statutaria.

2.3.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

È costante giurisprudenza di questa Corte che, pur essendo inquadrabile nella categoria della parasubordinazione, il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale condivide con il lavoro pubblico contrattualizzato l'esigenza di uniformità sottesa all'integrazione tra normativa statale e contrattazione collettiva nazionale, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, sicché la relativa disciplina appartiene all'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale, restando precluso al legislatore regionale di regolamentare in via autonoma il trattamento economico e giuridico del rapporto in convenzionamento (tra molte, sentenze n. 106 del 2022 e n. 157 del 2019).

Del pari costante è l'applicazione del discrimine tra la materia dell'ordinamento civile e quella residuale dell'organizzazione amministrativa regionale.

Quest'ultima si arresta "a monte", cioè alla fase antecedente l'instaurazione del rapporto di lavoro, riguardando solo i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale, mentre ogni intervento legislativo "a valle", incidente cioè sui rapporti lavorativi in essere, va ascritto alla materia dell'ordinamento civile (ex plurimis, sentenze n. 267, n. 255 e n. 84 del 2022).

Tuttavia, per individuare la materia cui ricondurre la norma impugnata occorre tenere conto della sua ratio, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, in modo da identificare precisamente l'interesse tutelato, secondo il cosiddetto criterio di prevalenza (tra tante, sentenze n. 6 del 2023, n. 267, n. 193 e n. 70 del 2022).

Nella specie, per quanto possa produrre effetti secondari sull'andamento dei rapporti convenzionali, la disposizione regionale ha anzitutto una ratio organizzativa, in funzione di tutela della salute, che persegue cercando di assicurare la medicina di prossimità anche agli abitanti delle zone carenti.

Lo dimostra in particolare il comma 1 dell'art. 126, non impugnato, che predispone un'attività coordinata tra le aziende sanitarie e i comuni, diretta a «cercare strategie per il mantenimento di un presidio sanitario nei territori più disagiati».

Tale previsione rimarca che la finalità essenziale e il contenuto oggettivo della disposizione impugnata corrispondono a un importante aspetto organizzativo del servizio sanitario regionale, che non può lasciare alcun cittadino sprovvisto dell'assistenza medica di base.

In funzione dell'assolvimento di questa precisa responsabilità organizzativa dell'ente territoriale, la ricaduta della norma sull'evoluzione del singolo rapporto in convenzionamento ha carattere riflesso e strumentale.

Peraltro, seppure con un ruolo sussidiario, l'art. 34 dell'accordo del 28 aprile 2022 prevede nelle procedure di assegnazione degli incarichi la priorità di interpello per i residenti in ambito carente (commi 12, 17 e 19). Ciò riduce la portata della disposizione regionale a una semplice rimodulazione di un criterio di per sé non estraneo alla fonte collettiva nazionale.

3.– Ad avviso del ricorrente, l'art. 128, commi da 1 a 4, della legge regionale citata violerebbe gli artt. 3, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost. nonché l'art. 5, primo comma, numero 16), dello statuto speciale della Regione.

In particolare, con il disporre che, «[a] fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nei servizi di emergenza-urgenza», gli enti sanitari regionali «possono conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023, incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa», a laureati in medicina e chirurgia abilitati, medici in formazione specialistica del primo e secondo anno di corso e personale medico in quiescenza, l'art. 128, comma 1, della più volte menzionata legge regionale avrebbe ecceduto i limiti stabiliti per la stipula di contratti di collaborazione a prestazione esclusivamente personale dall'art. 7, commi 5-bis e 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Ne sarebbe derivata l'invasione della materia «ordinamento civile», resa ancora più evidente dai commi 2 e 4 del medesimo art. 128, che rispettivamente stabiliscono i compensi per detti incarichi e i presupposti di conferimento.

Tra le norme interposte vengono indicate anche le disposizioni legislative statali che, a fronte dell'emergenza determinata dalla diffusione del COVID-19, hanno consentito agli enti del Servizio sanitario nazionale di reclutare a tempo determinato medici specializzandi fino al 31 dicembre 2022, disposizioni che le impuginate norme regionali avrebbero violato sia estendendo la platea dei soggetti destinatari dei contratti di lavoro, sia ampliando il periodo di applicabilità della misura, con conseguente violazione del principio di uguaglianza, al cospetto di problematiche analoghe sull'intero territorio nazionale.

Pur assicurando che «[g]li specializzandi svolgono la propria attività al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi», il citato art. 128, comma 3, avrebbe altresì violato il principio di esclusività dell'attività formativa, sancito dall'art. 40 del d.lgs. n. 368 del 1999, con conseguente ulteriore disomogeneità di trattamento tra i medici in formazione.

L'inosservanza del principio di uguaglianza, declinato come uniformità sul territorio nazionale della disciplina dei rapporti di che trattasi, comporterebbe che i primi quattro commi del menzionato art. 128 abbiano ecceduto la competenza legislativa in materia di igiene e sanità, assistenza sanitaria e ospedaliera, attribuita alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dall'art. 5, primo comma, numero 16), dello statuto speciale.

3.1.– La difesa regionale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, poiché vi sarebbe contraddizione tra la denuncia di invasione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e la denuncia di esorbitanza della competenza statutaria regionale in materia di igiene e sanità per violazione dei principi fondamentali della legislazione statale; inoltre, tali principi non sarebbero specificati in ricorso, né i parametri ivi indicati corrisponderebbero alla delibera governativa di impugnazione.

Nel merito, le questioni non sarebbero fondate.

Finalizzate ad assicurare l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nei servizi di emergenza-urgenza nonostante l'impatto dell'evento pandemico, quelle impuginate sarebbero infatti «norme a tempo», applicabili solo fino al 31 dicembre 2023.

Per di più, il conferimento degli incarichi sarebbe soggetto a «strettissime condizionalità», enunciate nel comma 4 dello stesso art. 128, cioè al previo accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare risorse interne e di reperire medici specializzati.

Trattandosi di approntare, in definitiva, un rimedio organizzativo straordinario, si ricadrebbe nell'ambito della competenza ordinamentale ex art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto speciale.

Non sarebbe inoltre violato il principio fondamentale di eccezionalità delle collaborazioni esterne, il cui rispetto sarebbe anzi garantito dalla riferita condizione di verificata impossibilità di provvedere altrimenti.

Neppure potrebbe dirsi leso il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto differenze territoriali di disciplina sarebbero fisiologiche nel sistema costituzionale a competenze decentrate.

3.2.– Le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

Richiamato circa il rilievo di contraddittorietà del motivo di impugnazione quanto poc'anzi chiarito (punto 2.2.), deve constatarsi che il ricorso enuncia gli interposti principi fondamentali della legislazione statale e che questi sono gli stessi indicati dalla delibera governativa, cioè il divieto di lavoro flessibile nel pubblico impiego e l'esclusività della formazione degli specializzandi.

3.3.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

Questa Corte, chiamata a giudicare su norme regionali di asserita deroga al divieto ex art. 7, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, ha escluso una violazione del limite dell'ordinamento civile ove potessero ritenersi sostanzialmente osservate le condizioni stabilite dal legislatore nazionale (sentenza n. 250 del 2020).

Nella specie, il comma 4 dell'impugnato art. 128 assoggetta la facoltà di conferire gli incarichi de quibus al previo accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare personale interno e reperire medici specializzati.

Si tratta di una condizionalità aderente alla ratio del divieto statale, quella di prevenire abusi nel ricorso al lavoro flessibile da parte degli enti pubblici, tanto che il comma 6, lettera b), dell'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001 indica tra i presupposti di legittimità della deroga al divieto, appunto, che «l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno».

Circa la proiezione temporale della deroga, è sufficiente considerare che l'art. 4, commi 3 e 3-bis, del d.l. n. 198 del 2022, come convertito, ha prorogato fino al 31 dicembre 2023 la possibilità di conferire gli incarichi flessibili ai laureati abilitati e agli specializzandi, essendosi in tal modo verificato un allineamento tra norma impugnata e norma interposta.

Già prima, del resto, per effetto dell'art. 36, comma 4-bis, del decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73 (Misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali e di rilascio del nulla osta al lavoro, Tesoreria dello Stato e ulteriori disposizioni finanziarie e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 4

agosto 2022, n. 122, la facoltà di conferire tali incarichi a sanitari in quiescenza era stata prorogata fino al 31 dicembre 2023.

In ordine alla posizione degli specializzandi, questa Corte ha avuto recentemente occasione di evidenziare come il principio di esclusività dell'attività formativa non sia da intendere in modo astratto, bensì in funzione della ratio orientata alla qualità della formazione (sentenza n. 112 del 2023).

Come detto poc'anzi, il comma 3 dell'art. 128 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 garantisce che lo svolgimento degli incarichi straordinari avvenga fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e «fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi», sicché non vi è alcuna evidenza di una lesione effettiva del nucleo finalistico del principio di esclusività.

In linea generale, nel senso della non fondatezza della questione in scrutinio depone il precedente di questa Corte che ha ricondotto una disposizione della Provincia autonoma di Trento sugli incarichi a termine alla «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., quale ambito prevalentemente inciso, ritenendo tale disposizione giustificata dall'esigenza di approntare un «rimedio organizzativo straordinario», onde fronteggiare una situazione obiettiva di carenza del personale medico, nella considerazione che la facoltà di affidare gli incarichi a tempo determinato era stata dalla norma medesima «adeguatamente circoscritta», sì da evitare che l'ente autonomo facesse ad essi ricorso in modo ordinario (sentenza n. 174 del 2020).

Limitato nella durata fino al 31 dicembre 2023, condizionato all'impossibilità oggettiva di provvedere altrimenti e rispettoso del canone di esclusività dell'impegno formativo, il conferimento degli incarichi di cui ai commi da 1 a 4 dell'art. 128 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 si giustifica parimenti come un rimedio organizzativo straordinario, adeguatamente circoscritto nei presupposti, espressione della competenza concorrente regionale in materia di tutela della salute.

La doglianza di violazione del principio di uguaglianza non ha dignità di censura autonoma, rappresentando solo un riflesso della denuncia di violazione della competenza statale esclusiva (sentenze n. 112 del 2023 e n. 6 del 2022).

4.– A parere del ricorrente, con il prevedere che ciascun ente del Servizio sanitario regionale (SSR) «può destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all'incremento delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale», il comma 7 dell'art. 128 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 avrebbe violato gli artt. 81, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost. nonché l'art. 4 dello statuto speciale della Regione.

Infatti, non sarebbe stata osservata la norma interposta di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, secondo la quale, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

La trasgressione del principio di invarianza della spesa del personale, quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, avrebbe determinato la violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.

Peraltro, il comma 7 dell'art. 128 citato avrebbe invaso la materia «ordinamento civile», profilo che, sebbene non esplicitato nella delibera governativa di impugnazione, da essa sarebbe comunque evincibile.

L'incidenza della norma regionale sul perimetro della contrattazione collettiva, cui la legislazione statale demanda la regolamentazione del trattamento economico del personale delle amministrazioni pubbliche, renderebbe invero palese la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La violazione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ovvero l'invasione di un ambito di competenza statale esclusiva avrebbero implicato altresì il superamento dei limiti di esercizio della potestà legislativa regionale in materia di ordinamento degli uffici e di stato del personale, come attribuita alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dall'art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto speciale.

4.1.– La difesa regionale ha eccepito l'inammissibilità anche di questo motivo, deducendo che l'evocazione del titolo esclusivo di competenza statale ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. non avrebbe rispondenza nella delibera governativa di impugnazione e contraddirebbe la doglianza

di violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, che presuppone la competenza regionale concorrente.

Nel merito, si obietta in radice che, non partecipando al finanziamento del servizio sanitario della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, lo Stato non avrebbe titolo per dettare norme di coordinamento finanziario.

4.2.– Le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

Richiamato quanto sopra precisato (punto 2.2.), si constata che, seppure non menziona espressamente l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la delibera governativa fa tuttavia riferimento al ruolo della contrattazione collettiva nella deroga al principio di invarianza della spesa per il trattamento accessorio del personale e contiene un pur incidentale richiamo all'«ordinamento civile», il che è sufficiente per escludere che il ricorso abbia ecceduto il mandato.

4.3.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

In linea generale, il principio di invarianza della spesa per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici, quale si evince dall'art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017, è principio di coordinamento della finanza pubblica, agli effetti dell'art. 117, terzo comma, Cost., vincolante anche per le autonomie speciali, dato che la finanza delle regioni a statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenze n. 255 e n. 190 del 2022).

Tuttavia, per le regioni a statuto speciale che provvedono in autonomia al finanziamento del proprio servizio sanitario, lo Stato non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (sentenze n. 5 del 2022, n. 241 del 2018 e n. 115 del 2012).

Ai sensi dell'art. 1, comma 144, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), a decorrere dal 1997 la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia provvede al finanziamento dell'assistenza sanitaria con i proventi dei contributi sanitari e con risorse del proprio bilancio, essendo state soppresse le quote del Fondo sanitario nazionale a carico del bilancio dello Stato a favore della Regione medesima.

Quindi, la norma regionale in esame non soggiace al principio di coordinamento della finanza pubblica sancito dall'art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017, e non può dunque violarlo.

Quanto alla denunciata invasione dell'ordinamento civile, sotto il profilo della riserva di contrattazione collettiva sul trattamento retributivo, mette conto in primo luogo evidenziare che l'impugnata disposizione non opera un'attribuzione diretta dei fondi ai prestatori d'opera (ciascun ente del SSR «può» destinare i risparmi).

In ogni caso, il comma 8, successivo a quello impugnato, nel chiarire la ratio incentivante dell'eventuale aumento del salario accessorio, assicura il rispetto dello spazio di autonomia della contrattazione collettiva, disponendo invero: «[a] fine di garantire la permanenza dei professionisti del ruolo sanitario e sociosanitario sul territorio, soprattutto in aree disagiate e poco attrattive, di evitare la fuga verso la sanità privata e di valorizzare lo sviluppo delle carriere, l'Amministrazione regionale è autorizzata a destinare le risorse regionali aggiuntive all'incremento dei fondi contrattuali deputati al trattamento accessorio del personale, secondo criteri da definirsi in sede di contrattazione integrativa aziendale».

5.– Secondo il ricorrente, il comma 9 dell'art. 128 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 avrebbe violato il principio di uguaglianza e invaso la materia «ordinamento civile», nonché ecceduto i limiti di competenza di cui all'art. 5, primo comma, numero 16), dello statuto speciale, stabilendo che «gli infermieri dipendenti degli enti del Servizio sanitario regionale possono effettuare, al di fuori dell'orario di lavoro e in deroga a quanto previsto in materia di esclusività del rapporto di impiego, attività professionale presso le strutture sociosanitarie per anziani [...] anche oltre il limite di quattro ore settimanali».

Infatti, atteso che l'art. 3-quater del d.l. n. 127 del 2021, come convertito, ha escluso l'applicazione delle incompatibilità di servizio agli operatori delle professioni sanitarie appartenenti al personale del comparto sanità per un monte ore complessivo settimanale non superiore a quattro ore e comunque solo fino al termine dello stato di emergenza correlato alla diffusione del COVID-19, la disposizione impugnata avrebbe introdotto a livello regionale una deroga al principio di

esclusività dell'impiego pubblico più ampia rispetto a quella concessa a livello nazionale a tutti gli infermieri del servizio sanitario.

5.1.– La resistente ha eccepito l'inammissibilità anche di queste questioni, poiché l'interposizione normativa sarebbe a suo avviso viziata da genericità e sarebbero poi contraddittorie la denuncia di lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e la denuncia di violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, oggetto di competenza regionale concorrente.

Le questioni sarebbero comunque non fondate nel merito.

Non sarebbe violato il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., atteso il carattere fisiologico delle differenze normative territoriali corrispondenti all'attribuzione di potestà legislativa regionale, tanto più quando, come nella specie, quest'ultima si sia espressa attraverso disposizioni solo temporanee; si tratterebbe infatti di una misura organizzativa di emergenza, collegata all'incidenza della pandemia sulle strutture residenziali per anziani, misura rientrante nella competenza legislativa di organizzazione sanitaria attribuita alla Regione dall'art. 5, primo comma, numero 16), dello statuto speciale ovvero dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Neppure sarebbe invasa la competenza statale in materia di ordinamento civile, poiché la disposizione regionale avrebbe una sfera applicativa limitata unicamente agli infermieri, e non a tutti i sanitari, né ad ogni attività libero-professionale, ma solo a quella presso strutture sociosanitarie per anziani.

Inoltre, l'impugnata disposizione non inciderebbe sulla regolamentazione del rapporto di lavoro degli infermieri, ma si collocherebbe «a monte» della stessa, «prevedendo, per le finalità anzidette, una deroga eccezionale e temporanea all'esclusività del rapporto di pubblico impiego, giustificata alla luce dell'emergenza sanitaria e solo parzialmente difforme dalla disciplina statale».

5.2.– Le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

Richiamato quanto sopra chiarito (punto 2.2.), si constata che l'interposizione normativa è sufficientemente definita in ricorso, con riferimento al regime delle incompatibilità di servizio dei pubblici dipendenti e alle deroghe introdotte dalla legislazione nazionale di contrasto alla pandemia da COVID-19.

5.3.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

L'art. 3-quater del d.l. n. 127 del 2021, come convertito, esonerava dalle incompatibilità di servizio gli operatori delle professioni sanitarie appartenenti al personale del comparto sanità per un massimo di quattro ore settimanali e fino al termine dello stato di emergenza pandemico.

Prorogata dall'art. 10, comma 1, del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza, e altre disposizioni in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52, l'efficacia della norma di deroga era destinata a cessare il 31 dicembre 2022.

L'art. 4, comma 8-ter, del d.l. n. 198 del 2022, come convertito, ha ulteriormente prorogato il termine fino al 31 dicembre 2023 e ha innalzato il limite della deroga da quattro a otto ore settimanali.

Infine, l'art. 13, comma 1, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34 (Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2023, n. 56, ha prorogato l'esonero dalle incompatibilità fino al 31 dicembre 2025, senza fare più esplicito riferimento a uno specifico tetto orario, ma istituendo un monitoraggio ministeriale periodico sull'attuazione della norma.

Ai sensi del comma 10 dell'art. 128 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022, la deroga regionale si applica fino al 31 dicembre 2023, e quindi l'originaria maggior durata rispetto alla norma statale interposta è stata riassorbita.

Fino all'ultima segnalata modifica, è rimasto un disallineamento quanto al monte ore, poiché la norma regionale, come non osservava all'inizio il limite delle quattro ore settimanali, così non rispettava il successivo limite delle otto ore.

La norma impugnata, tuttavia, contiene una clausola di salvaguardia idonea ad assicurare l'osservanza del nucleo essenziale del regime delle incompatibilità di servizio, in quanto sono fatti salvi «la garanzia dell'orario svolto alle dipendenze dell'ente pubblico e il rispetto dell'orario massimo di lavoro e dei prescritti riposi».

Nessun pregiudizio può dunque venire all'ente pubblico quale creditore di prestazione, né alcun conflitto di interessi può insorgere, perché la stessa disposizione regionale esige che l'attività professionale straordinaria sia svolta dal personale infermieristico presso strutture convenzionate con l'azienda sanitaria di riferimento.

D'altronde, come di recente questa Corte ha osservato in una fattispecie analoga, riferita all'impiego di medici specializzandi in attività di supporto alle strutture di emergenza-urgenza, si tratta di rimedi organizzativi straordinari, i quali, finalizzati a garantire la continuità assistenziale in settori nevralgici, pregiudicati dalla carenza di personale, non investono se non di riflesso l'ordinamento civile, e viceversa attengono essenzialmente all'organizzazione sanitaria regionale (sentenza n. 112 del 2023).

In conclusione, non sussiste la denunciata invasione della competenza statale nella materia «ordinamento civile».

Anche qui, la doglianza di violazione del principio di uguaglianza è meramente ancillare, non autonoma rispetto alla denuncia sul titolo di competenza, e ne condivide pertanto la sorte (sentenze n. 112 del 2023 e n. 6 del 2022).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 126, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 giugno 2022, n. 8, recante «Disposizioni in materia di relazioni internazionali, biodiversità, caccia, pesca sportiva, agricoltura, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, lingue minoritarie, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, formazione, istruzione, famiglia, patrimonio, demanio, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, salute, politiche sociali e finanze (Legge regionale multisettoriale 2022)», promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e 4, primo comma, numero 1), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 128, commi da 1 a 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost. e 5, primo comma, numero 16), dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 128, comma 7, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 81, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost. e 4, primo comma, numero 1), dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 128, comma 9, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera l), Cost. e 5, primo comma, numero 16), dello statuto speciale, 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 25 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Stefano PETITTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 19 aprile 2023, n. 127

Materia: professioni

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della legge della Regione Molise 10 giugno 2022, n. 10 (Istituzione dell'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della legge della Regione Molise 10 giugno 2022, n. 10 (Istituzione dell'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali);
- 2) in via consequenziale, illegittimità costituzionale della restante parte della legge reg. Molise n. 10 del 2022, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della legge della Regione Molise 10 giugno 2022, n. 10 (Istituzione dell'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131).L

L'art. 2, al comma 1, stabilisce che l'albo è istituito presso la Giunta regionale, Assessorato alle politiche sociali, e che ad esso possono iscriversi le figure professionali che possiedono i requisiti di cui al comma 2; il predetto comma demanda quindi alla Giunta il compito di individuare, previo parere dell'Ufficio scolastico regionale, i criteri di accesso al conseguimento del titolo di «assistente per l'autonomia e la comunicazione» (d'ora in poi: AAC), i requisiti per l'iscrizione al nuovo albo, le modalità di tenuta e di aggiornamento dello stesso; infine, il comma 3 dispone che la graduatoria degli iscritti all'albo è definita in virtù dei punteggi di ciascun iscritto sulla base dei titoli posseduti.

L'art. 5 sancisce l'obbligo per gli enti locali territorialmente competenti di garantire agli alunni disabili, legittimati a farne richiesta, l'assegnazione dei predetti assistenti, attingendo tali figure professionali esclusivamente dal suddetto albo.

Secondo il ricorrente, le suddette disposizioni violano l'art. 117, terzo comma, Cost., perché in contrasto con la normativa nazionale, che riserva alla competenza legislativa statale l'individuazione di nuove figure professionali e l'istituzione di nuovi albi professionali, limitano in modo ingiustificato l'esercizio della professione in questione, così esorbitando dai limiti della legislazione concorrente nella materia «professioni», come previsto dall'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 30 del 2006.

La difesa statale rileva che il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni nella materia «professioni» trova fonte nel citato d.lgs. n. 30 del 2006, il cui art. 1, comma 3, espressamente

stabilisce che «[l]a potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale». Conseguentemente, la potestà legislativa regionale in materia deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando, invece, nella competenza legislativa regionale la disciplina degli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

Il ricorrente afferma che le impugnate disposizioni regionali violano i criteri di riparto tra Stato e regioni della competenza legislativa nella materia «professioni», «nella misura in cui prevedono l'istituzione dell'Albo unico regionale, al quale possono iscriversi i soli soggetti che hanno conseguito il titolo sulla base dei criteri fissati dalla Giunta e che possiedono i requisiti stabiliti dalla Giunta stessa». In particolare, l'art. 2, nel disporre che le figure professionali interessate «possono iscriversi» all'albo, potrebbe far presumere che esso abbia valenza ricognitiva, ma il successivo art. 5, comma 1, attribuisce, invece, all'albo stesso «una indubbia capacità selettiva e limitativa dei professionisti che possono svolgere la suddetta professione nell'ambito della Regione»; tale natura costitutiva dell'albo assume carattere dirimente al fine di valutare la legittimità costituzionale dell'intervento legislativo regionale impugnato.

Il ricorrente, inoltre, osserva che «dal tenore dell'intero corpus della legge emerge che l'iscrizione nel suddetto albo costituisce requisito per l'esercizio dell'attività di assistente per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali nelle scuole della regione: in tal senso devono essere intese le previsioni relative alla formazione di una “graduatoria degli iscritti all'Albo” e dell'attribuzione di “punteggi” (art. 2, comma 3), l'obbligatorietà dei corsi di aggiornamento professionale per gli iscritti (art. 4), il riferimento all'assegnazione di “incarichi” da parte degli enti territoriali locali agli iscritti dell'Albo (art. 5, comma 2). In altri termini, l'utilità di tale albo, ai fini dell'esercizio della professione sul territorio regionale, è legata all'obbligatorietà dell'iscrizione ad esso, in guisa che l'albo non ha una funzione meramente ricognitiva».

Anche la previsione del comma 2 dell'art. 2, che demanda alla Giunta regionale l'individuazione dei criteri di accesso al conseguimento del titolo, lede, ad avviso del ricorrente, il riparto di competenze previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 30 del 2006. La difesa statale deduce «[i]nfatti, sia attraverso la previsione di un albo, sia con l'attribuzione alla Giunta Regionale del compito di integrare, con proprio provvedimento, i requisiti necessari per tale iscrizione, la Regione ha illegittimamente invaso la competenza statale», e ricorda che la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che «non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno alla figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato (sentenza n. 328 del 2009), né, infine, assegnare una tale competenza alla Giunta (Corte Cost. sentenze n. 93 del 2008 e n. 449 del 2006, richiamate dalla sentenza n. 230/2011)».

Infine, sarebbe altresì lesiva del riparto di competenze in materia la disposizione dell'art. 5, comma 1, che fa «obbligo agli enti locali territorialmente competenti di garantire agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali appartenenti alle scuole di ogni ordine e grado, legittimati a farne richiesta, l'assegnazione di assistenti per l'autonomia e la comunicazione attingendo esclusivamente dall'Albo tali figure professionali». Il ricorrente deduce che tale disposizione, in combinato disposto con l'art. 2, comma 1, «dimostra che l'istituendo albo professionale non ha una funzione meramente ricognitiva o di comunicazione e di aggiornamento di professioni già riconosciute dalla legge statale, come è invece consentito disporre al legislatore regionale [...] ma, all'esito di un percorso formativo cui è subordinata la iscrizione, assume una particolare capacità selettiva all'interno della medesima professione, che ne conferma l'illegittimità costituzionale»; e ciò anche a prescindere dal fatto che la iscrizione nel suddetto registro si ponga come condizione necessaria ai fini dell'esercizio dell'attività prevista (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 132 del 2010, n. 138 del 2009 e n. 93 del 2008).

A giudizio della Corte la questione è fondata e, in via consequenziale, dichiara l'illegittimità costituzionale della restante parte della legge reg. Molise n. 10 del 2022, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

In via preliminare la Corte ricostruisce il contesto normativo nazionale in cui si inserisce la legge regionale: l'attività dell'AAC è contemplata, in particolare, dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante «Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107», come modificato, poi, dal decreto legislativo 7 agosto 2019, n. 96, recante «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante: “Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107”». L'art. 3 del citato d.lgs. n. 66 del 2017, nell'individuare le prestazioni e competenze in materia di inclusione scolastica poste in capo, rispettivamente, allo Stato e agli enti territoriali, ha, difatti, confermato che questi ultimi provvedono ad assicurare gli interventi necessari per garantire l'assistenza di loro competenza, inclusa l'assegnazione di personale che svolge l'attività di AAC, ai sensi dell'art. 13, comma 3, della legge n. 104 del 1992, secondo le modalità attuative e gli standard qualitativi previsti dall'accordo in sede di Conferenza unificata, fermo restando le diverse competenze dei collaboratori scolastici – che rientrano nel «personale ATA» – previste dall'art. 3, comma 2, lettera c), del medesimo d.lgs. n. 66 del 2017.

A sua volta, l'art. 3 del decreto del Ministro dell'istruzione 29 dicembre 2020, n. 182, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, attuativo delle disposizioni sull'adozione del modello nazionale di Piano educativo individualizzato (PEI) di cui all'art. 7 dello stesso d.lgs. n. 66 del 2017, e sulle modalità di assegnazione delle misure di sostegno agli alunni con disabilità, definisce l'assistente all'autonomia e alla comunicazione come «figura professionale esterna alla scuola, che interagisce con la classe o con l'alunno» (art. 3, comma 5). In tale contesto l'AAC opera in team con le altre figure del sistema scolastico (docenti curricolari, insegnanti di sostegno, personale ATA), senza sovrapposizioni di compiti e funzioni ma valorizzando in modo sinergico i diversi ambiti di rispettiva competenza, e si colloca in una dimensione intermedia e di giuntura fra sistema scolastico e sistema socio-assistenziale, discostandosi sia dalla figura dell'insegnante di sostegno, che fa parte del corpo docente, sia da quella dell'assistente di base e igienico-personale, che è parte del servizio ausiliario.

In assenza di una disciplina che prescriva a livello nazionale i titoli e i requisiti per poter svolgere l'attività di AAC, la loro individuazione è demandata alle amministrazioni competenti al cui carico la legge impone la fornitura del servizio stesso, con la conseguenza che sul territorio nazionale gli enti preposti hanno adottato le più diversificate soluzioni.

Analoga diversità si registra in ordine alle modalità di “reclutamento” degli AAC e alle modalità del rapporto lavorativo.

Il rilevato incremento delle funzioni degli AAC e la persistente assenza di una disciplina in grado di condurre a unità una così eterogenea regolazione adottata a livello territoriale hanno sollecitato l'adozione di una normativa omogenea a livello nazionale. A tal fine, lo stesso d.lgs. n. 66 del 2017 ha previsto, all'art. 3, comma 4, che: «[e]ntro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con intesa in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 3 e dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati i criteri per una progressiva uniformità su tutto il territorio nazionale della definizione dei profili professionali del personale destinato all'assistenza per l'autonomia e per la comunicazione personale, ferme restando le diverse competenze dei collaboratori scolastici di cui all'articolo 3, comma 2, lettera c), del presente decreto come definite dal CCNL, comparto istruzione e ricerca, vigente, anche attraverso la previsione di specifici percorsi formativi propedeutici allo svolgimento dei compiti assegnati, nel rispetto comunque degli ambiti di competenza della contrattazione collettiva e nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e delle altre risorse al medesimo fine disponibili a legislazione vigente».

La Corte, conclusivamente, evidenzia che ad oggi l'intesa prevista dalla citata disposizione non è intervenuta e che tale disposizione risulta, quindi, inattuata con la conseguenza che l'attività dell'AAC continua ad essere priva di una compiuta ed organica disciplina a livello nazionale.

Secondo la Corte la legge reg. Molise n. 10 del 2022 interviene proprio nel descritto scenario di persistente carenza di regolazione sul piano nazionale della figura dell'AAC, con il dichiarato intento di apprestare una complessiva disciplina dell'attività in questione, violando effettivamente i principi fondamentali in materia di professioni stabiliti dal d.lgs. n. 30/2006. Infatti, il comma 2 dell'art. 1 del d.lgs. n. 30/2006, evocato come parametro interposto dal ricorrente, stabilisce che le regioni: «esercitano la potestà legislativa in materia di professioni nel rispetto dei principi fondamentali di cui al Capo II», e il successivo comma 3 precisa, come visto, che «[l]a potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale».

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura [...] quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» (sentenza n. 98 del 2013, come richiamata dalla sentenza n. 209 del 2020).

Conseguentemente, la Corte ha chiarito che esula dai limiti della competenza legislativa concorrente delle regioni nella materia «professioni» l'istituzione di nuovi e diversi albi rispetto a quelli già istituiti dalle leggi statali, per l'esercizio di attività professionali. Tali albi, infatti, hanno una funzione individuatrice delle professioni, preclusa, in quanto tale, alla competenza regionale. «Quando però gli albi regionali svolgono funzioni meramente ricognitive o di comunicazione e di aggiornamento non si pongono al di fuori dell'ambito delle competenze regionali, dovendo intendersi riferiti a professioni già riconosciute dalla legge statale» (sentenza n. 271 del 2009).

La Corte ha precisato che «tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione» vi è «quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento dell'attività che la legge regola, giacché “l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale” (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e n. 57 del 2007 e n. 355 del 2005), prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento dell'attività cui l'elenco fa riferimento (sentenza n. 300 del 2007)» (sentenze n. 98 del 2013; in seguito anche sentenze n. 178 del 2014 e n. 217 del 2015).

La Corte ha, altresì, affermato che «non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato (sentenza n. 328 del 2009), né, infine, assegnare tali compiti all'amministrazione regionale, e in particolare alla Giunta (sentenze n. 93 del 2008, n. 449 del 2006)» (sentenza n. 230 del 2011).

Il contenuto delle disposizioni impugnate si pone pertanto in evidente contrasto con le illustrate coordinate normative e giurisprudenziali. Esse, difatti, unitamente all'intero testo della legge regionale, danno luogo a un assetto compiuto della figura professionale dell'AAC in esito al quale essa assume una posizione qualificata nell'ambito giuridico in termini di «professione», così eccedendo dal perimetro della competenza legislativa concorrente regionale in materia.

In tal senso depono la funzione assegnata all'albo unico, istituito ai sensi dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 10 del 2022. Nella relazione alla proposta di legge regionale si afferma che l'obiettivo dell'intervento normativo è «quello di disporre a livello regionale di un elenco dal quale gli Enti territorialmente competenti possano attingere per far fronte alle richieste degli istituti scolastici, selezionando le varie figure professionali a seconda delle competenze richieste dalle singole scuole».

Tuttavia, tale assunto è smentito dal tenore delle disposizioni impugnate, che assegnano all'albo anzidetto non una mera funzione ricognitiva/comunicativa, bensì un ruolo essenziale per lo svolgimento dell'attività di AAC e, prima ancora, la sua qualificazione giuridica. L'albo, difatti, svolge una duplice e coesistente funzione cogente: da un lato, nei confronti dei potenziali esercenti dell'attività in questione, in quanto il possesso dei prescritti requisiti, stabiliti ai sensi del comma 2 dell'art. 2 dalla Giunta regionale, costituisce condizione per l'iscrizione allo stesso (che, a sua volta, è requisito essenziale per l'esercizio nell'ambito regionale della relativa attività professionale); dall'altro lato, nei confronti degli enti locali preposti a fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, in quanto obbligati ad "attingere" gli AAC dall'albo stesso (con conseguente illegittimità del ricorso a modalità diverse di acquisizione delle relative risorse professionali).

In tal modo l'albo assume una funzione sostanzialmente individuatrice della relativa «professione», preclusa alla competenza legislativa regionale, che è limitata alla definizione di aspetti di una professione già individuata dal legislatore statale che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

A giudizio della Corte alla illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate consegue la caducazione dell'intera legge regionale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). La Corte, infatti, nel riscontrare l'illegittimità costituzionale di singole disposizioni regionali impugnate per lesione della competenza legislativa statale nella materia «professioni», si è sovente pronunciata in tal senso allorché le disposizioni residue siano risultate prive di autonoma rilevanza e significatività, in quanto meramente accessorie ovvero complementari alle disposizioni caducate, cui siano inscindibilmente connesse (tra le tante, si ricordano le sentenze n. 228 del 2018, punto 4.4. del Considerato in diritto; n. 132 del 2010, punto 4 del Considerato in diritto; n. 93 del 2008, punto 4 del Considerato in diritto; n. 57 del 2007, punto 4.3. del Considerato in diritto; n. 424 del 2005, punto 2.4. del Considerato in diritto).

Ed è questo il caso, giacché all'istituzione dell'albo e alla sua disciplina, previste dalle disposizioni impugnate, fanno riferimento altre disposizioni della legge regionale in oggetto: l'art. 2, comma 3, dispone che la «graduatoria degli iscritti all'Albo è definita in virtù dei punteggi di ciascun iscritto sulla base dei titoli posseduti»; l'art. 3 prevede che la Regione attivi intese e protocolli con l'Università degli Studi del Molise e con gli enti regionali di formazione professionale «per concorrere al riconoscimento, alla promozione e all'aggiornamento del ruolo di assistente per l'autonomia e la comunicazione» (comma 1) e che «[l]'Università e gli enti di formazione organizzano a tal fine ed a proprie spese corsi di aggiornamento professionale a cadenza biennale per tutti coloro che sono iscritti all'Albo» (comma 2); l'art. 4 stabilisce che «[l]'aggiornamento di cui all'articolo 3 è finalizzato all'adeguato mantenimento, approfondimento e sviluppo delle competenze tecnico-professionali dell'iscritto [all'albo], attinenti alle materie oggetto dell'esercizio professionale e/o alle funzioni svolte dallo stesso, secondo la normativa vigente» (comma 1) e che «[l]'assistente per l'autonomia e la comunicazione regolarmente iscritto all'Albo ha l'obbligo di curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale, a pena di esclusione dall'Albo» (comma 2); l'art. 5, comma 2, infine, nel disporre che gli enti locali possano, per particolari esigenze, individuare le figure professionali per ricoprire incarichi di AAC «anche con riferimento al livello di specializzazione ed alle competenze richieste dal PEI (piano educativo individualizzato)», contempla una ipotesi peculiare rispetto a quanto previsto dalle disposizioni impugnate della legge regionale, che pertanto non ha ragion d'essere una volta venute meno queste ultime. Quanto agli artt. 6 (Clausola di invarianza finanziaria) e 7 (Entrata in vigore) ne è evidente la funzione meramente complementare.

La Corte, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intera legge reg. Molise n. 10 del 2022.

SENTENZA N. 127
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della legge della Regione Molise 10 giugno 2022, n. 10 (Istituzione dell'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3 agosto 2022, depositato in cancelleria il successivo 4 agosto, iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
udito l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 19 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe (reg. ric. n. 53 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della legge reg. Molise n. 10 del 2022.

1.1.– Il comma 1 dell'art. 2 della predetta legge regionale stabilisce che «[è] istituito presso la Giunta regionale, Assessorato alle Politiche sociali, l'Albo unico regionale degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione [...] a cui le figure professionali che possiedono i requisiti di cui al comma 2, possono iscriversi».

Ai sensi del comma 2 del medesimo articolo «[l]a Giunta regionale stabilisce, con proprio atto, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i criteri di accesso al conseguimento del titolo di assistente per l'autonomia e la comunicazione, i requisiti per l'iscrizione all'Albo, nonché le modalità di tenuta e di aggiornamento dello stesso».

L'art. 5 dispone, quindi, che «è fatto obbligo agli enti locali territorialmente competenti di garantire agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali appartenenti alle scuole di ogni ordine e grado, legittimati a farne richiesta, l'assegnazione di assistenti per l'autonomia e la comunicazione attingendo esclusivamente dall'Albo tali figure professionali».

1.2.– Il ricorrente preliminarmente rappresenta che la figura dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisica o sensoriale (d'ora in poi: AAC), cui si riferiscono le disposizioni impugnate, trae origine da quanto contemplato dall'art. 42 del d.P.R. n. 616 del 1977 in tema di assistenza scolastica, relativamente all'assistenza di persone con disabilità psico-fisica, ed è stata poi delineata dall'art. 13, comma 3, della legge n. 104 del 1992, che ha previsto l'obbligo per gli enti locali di fornire nelle scuole di ogni ordine e grado l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisica o sensoriale.

Le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, in contrasto con la normativa nazionale che riserva alla competenza legislativa statale l'individuazione di nuove figure

professionali e l'istituzione di nuovi albi professionali, limiterebbero, in modo ingiustificato, con l'istituzione dell'albo e le correlate previsioni, l'esercizio della professione dell'AAC in questione, esorbitando in tal modo dall'ambito della competenza legislativa concorrente regionale in materia di professioni.

Ad avviso dell'Avvocatura generale, le disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale si pongono in contrasto con i principi fondamentali in materia «professioni», posti dall'art. 1 del d.lgs. n. 30 del 2006, secondo cui «[l]a potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale», principi in base ai quali compete allo Stato la individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, stante il loro carattere necessariamente unitario, mentre rientra nella competenza concorrente del legislatore regionale la disciplina degli aspetti che presentano uno specifico collegamento con l'ambito territoriale di riferimento.

In particolare, il ricorrente afferma che dall'intero testo della legge regionale in esame risulterebbe che l'iscrizione all'albo costituisce requisito per l'esercizio dell'attività professionale in oggetto negli istituti scolastici della Regione, poiché in tal senso depongono le ulteriori disposizioni relative alla formazione di una «graduatoria degli iscritti all'Albo» e dell'attribuzione di «punteggi» (art. 2, comma 3), l'obbligatorietà dei corsi di aggiornamento professionale per gli iscritti (art. 4), il riferimento all'assegnazione di «incarichi», da parte degli enti territoriali locali, agli iscritti all'Albo (art. 5, comma 2).

In altri termini, secondo il ricorrente, l'utilità dell'albo, ai fini dell'esercizio della professione sul territorio regionale, sarebbe legata all'obbligatorietà dell'iscrizione ad esso, di modo che lo stesso non avrebbe quella funzione meramente ricognitiva, consentita alla competenza legislativa regionale concorrente in materia di professioni.

2.– La questione è fondata.

2.1.– Le disposizioni impugnate e, nel suo complesso, la legge reg. Molise n. 10 del 2022 intervengono per disciplinare l'attività svolta dall'assistente per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali.

Il contesto in cui si cala l'intervento normativo è il seguente.

2.2.– L'AAC è un assistente ad personam che svolge la funzione di facilitare la comunicazione dello studente disabile con i soggetti che interagiscono con lui nel contesto scolastico e non solo.

La figura dell'AAC rinviene la sua oramai remota origine nell'art. 42 del d.P.R. n. 616 del 1977, concernente le funzioni in cui si esplica l'assistenza scolastica, laddove prevede che esse concernono, tra l'altro, «persone disabili».

All'attività svolta dall'AAC fa poi riferimento il comma 3 dell'art. 13 della legge n. 104 del 1992, allorché prevede che: «[n]elle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni, l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali, sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati».

Pur non essendo stata successivamente disciplinata in modo organico a livello nazionale, l'attività dell'AAC ha assunto nel tempo un crescente rilievo per effetto degli interventi e delle misure volti a rafforzare i processi di inclusione scolastica degli alunni con disabilità.

Inoltre, l'attività dell'AAC è contemplata, in particolare, dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante «Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107», come modificato, poi, dal decreto legislativo 7 agosto 2019, n. 96, recante «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante: “Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107”».

L'art. 3 del citato d.lgs. n. 66 del 2017, nell'individuare le prestazioni e competenze in materia di inclusione scolastica poste in capo, rispettivamente, allo Stato e agli enti territoriali, ha, difatti, confermato che questi ultimi provvedono ad assicurare gli interventi necessari per garantire

l'assistenza di loro competenza, inclusa l'assegnazione di personale che svolge l'attività di AAC, ai sensi dell'art. 13, comma 3, della legge n. 104 del 1992, secondo le modalità attuative e gli standard qualitativi previsti dall'accordo in sede di Conferenza unificata, fermo restando le diverse competenze dei collaboratori scolastici – che rientrano nel «personale ATA» – previste dall'art. 3, comma 2, lettera c), del medesimo d.lgs. n. 66 del 2017.

A sua volta, l'art. 3 del decreto del Ministro dell'istruzione 29 dicembre 2020, n. 182, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, attuativo delle disposizioni sull'adozione del modello nazionale di Piano educativo individualizzato (PEI) di cui all'art. 7 dello stesso d.lgs. n. 66 del 2017, e sulle modalità di assegnazione delle misure di sostegno agli alunni con disabilità, definisce l'assistente all'autonomia e alla comunicazione come «figura professionale esterna alla scuola, che interagisce con la classe o con l'alunno» (art. 3, comma 5).

In tale contesto l'AAC opera in team con le altre figure del sistema scolastico (docenti curricolari, insegnanti di sostegno, personale ATA) senza sovrapposizioni di compiti e funzioni, ma valorizzando in modo sinergico i diversi ambiti di rispettiva competenza.

Le attività svolte dall'AAC sono le seguenti: collabora alla stesura e aggiornamento del PEI stesso; programma, realizza e verifica interventi integrati con quelli educativi e didattici dei docenti, coordinandosi con i docenti curricolari e di sostegno; promuove l'autonomia dello studente disabile, proponendo strategie volte a conseguire le finalità formative dello sviluppo complessivo della persona; favorisce la socializzazione dello studente con disabilità e collabora all'analisi delle richieste delle famiglie e alla promozione di migliori relazioni con le stesse famiglie.

La figura dell'AAC si colloca in una dimensione intermedia e di giuntura fra sistema scolastico e sistema socio-assistenziale e si discosta sia da quella dell'insegnante di sostegno, che fa parte del corpo docente, sia da quella dell'assistente di base e igienico-personale, che è parte del servizio ausiliario.

In assenza di una disciplina che prescriva a livello nazionale i titoli e i requisiti per poter svolgere l'attività di AAC, la loro individuazione è demandata alle amministrazioni competenti al cui carico la legge impone la fornitura del servizio stesso, con la conseguenza che sul territorio nazionale gli enti preposti hanno adottato le più diversificate soluzioni.

Analoga diversità si registra in ordine alle modalità di “reclutamento” degli AAC e alle modalità del rapporto lavorativo.

2.3.– Il rilevato incremento delle funzioni degli AAC e la persistente assenza di una disciplina in grado di condurre a unità una così eterogenea regolazione adottata a livello territoriale hanno sollecitato l'adozione di una normativa omogenea a livello nazionale.

A tal fine, lo stesso d.lgs. n. 66 del 2017 ha previsto, all'art. 3, comma 4, che: «[e]ntro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con intesa in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 3 e dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati i criteri per una progressiva uniformità su tutto il territorio nazionale della definizione dei profili professionali del personale destinato all'assistenza per l'autonomia e per la comunicazione personale, ferme restando le diverse competenze dei collaboratori scolastici di cui all'articolo 3, comma 2, lettera c), del presente decreto come definite dal CCNL, comparto istruzione e ricerca, vigente, anche attraverso la previsione di specifici percorsi formativi propedeutici allo svolgimento dei compiti assegnati, nel rispetto comunque degli ambiti di competenza della contrattazione collettiva e nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e delle altre risorse al medesimo fine disponibili a legislazione vigente». Ad oggi l'intesa prevista dalla citata disposizione non è intervenuta.

Tale disposizione risulta, quindi, inattuata.

Allo stato, per quanto rilevato, l'attività dell'AAC continua, dunque, ad essere priva di una compiuta ed organica disciplina a livello nazionale.

3.– La legge reg. Molise n. 10 del 2022 interviene proprio nel descritto scenario di persistente carenza di regolazione sul piano nazionale della figura dell'AAC, con il dichiarato intento di apprestare una complessiva disciplina dell'attività in questione, e l'art. 1, nel declinare i principi e le

finalità del provvedimento legislativo, afferma quanto segue: «1. La Regione, nel rispetto degli articoli 34, 117 e 118, quarto comma, della Costituzione e della legge n. 104 del 1992 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), con la presente legge, provvede alla tutela, allo sviluppo e alla valorizzazione del ruolo di assistente per l'autonomia e la comunicazione. 2. La Regione riconosce il ruolo sociale dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione, il cui scopo è quello di favorire l'integrazione e la partecipazione alle attività scolastiche, l'interazione all'interno dell'ambiente scolastico, sociale e culturale dell'alunno disabile, mediando al fine di renderne agevole la comunicazione, l'apprendimento, l'integrazione e la relazione, ponendosi come tramite tra lo studente disabile e la sua famiglia, la scuola, la classe ed i servizi territoriali specialistici».

4.– Ora, al di là delle pur apprezzabili finalità, l'intervento normativo regionale in esame viene effettivamente a violare i principi fondamentali in materia di professioni stabiliti dal d.lgs. n. 30 del 2006 e non è conforme alle statuizioni di questa Corte in ordine al riparto di competenze fra Stato e regioni nella materia in questione.

Infatti, il comma 2 dell'art. 1 del d.lgs. n. 30 del 2006, evocato come parametro interposto dal ricorrente, stabilisce che le regioni: «esercitano la potestà legislativa in materia di professioni nel rispetto dei principi fondamentali di cui al Capo II», e il successivo comma 3 precisa, come visto, che «[l]a potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale».

4.1.– Tale giurisprudenza ha costantemente affermato che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura [...] quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» (sentenza n. 98 del 2013, come richiamata dalla sentenza n. 209 del 2020).

Conseguentemente, questa Corte ha chiarito che esula dai limiti della competenza legislativa concorrente delle regioni nella materia «professioni» l'istituzione di nuovi e diversi albi rispetto a quelli già istituiti dalle leggi statali, per l'esercizio di attività professionali. Tali albi, infatti, hanno una funzione individuatrice delle professioni, preclusa, in quanto tale, alla competenza regionale. «Quando però gli albi regionali svolgono funzioni meramente ricognitive o di comunicazione e di aggiornamento non si pongono al di fuori dell'ambito delle competenze regionali, dovendo intendersi riferiti a professioni già riconosciute dalla legge statale» (sentenza n. 271 del 2009).

Infine, si è precisato che «tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione» vi è «quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regola, giacché “l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale” (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e n. 57 del 2007 e n. 355 del 2005), prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l'elenco fa riferimento (sentenza n. 300 del 2007)» (sentenze n. 98 del 2013; in seguito anche sentenze n. 178 del 2014 e n. 217 del 2015). Si è, altresì, affermato che «non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato (sentenza n. 328 del 2009), né, infine, assegnare tali compiti all'amministrazione regionale, e in particolare alla Giunta (sentenze n. 93 del 2008, n. 449 del 2006)» (sentenza n. 230 del 2011).

5.– Il contenuto delle disposizioni impugnate si pone pertanto in evidente contrasto con le illustrate coordinate normative e giurisprudenziali.

Esse, difatti, unitamente all'intero testo della legge regionale, danno luogo a un assetto compiuto della figura professionale dell'AAC in esito al quale essa assume una posizione qualificata

nell'ambito giuridico in termini di «professione», così eccedendo dal perimetro della competenza legislativa concorrente regionale in materia.

5.1.– In tal senso depono la funzione assegnata all'albo unico istituito ai sensi dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 10 del 2022.

Nella relazione alla proposta di legge regionale si afferma che l'obiettivo dell'intervento normativo è «quello di disporre a livello regionale di un elenco dal quale gli Enti territorialmente competenti possano attingere per far fronte alle richieste degli istituti scolastici, selezionando le varie figure professionali a seconda delle competenze richieste dalle singole scuole».

Tuttavia, tale assunto è smentito dal tenore delle disposizioni impugnate, che assegnano all'albo anzidetto non una mera funzione ricognitiva/comunicativa, bensì un ruolo essenziale per lo svolgimento dell'attività di AAC e, prima ancora, la sua qualificazione giuridica.

L'albo, difatti, svolge una duplice e coesistente funzione cogente: da un lato, nei confronti dei potenziali esercenti dell'attività in questione, in quanto il possesso dei prescritti requisiti, stabiliti ai sensi del comma 2 dell'art. 2 dalla Giunta regionale, costituisce condizione per l'iscrizione allo stesso (che, a sua volta, è requisito essenziale per l'esercizio nell'ambito regionale della relativa attività professionale); dall'altro lato, nei confronti degli enti locali preposti a fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, in quanto obbligati ad «attingere» gli AAC dall'albo stesso (con conseguente illegittimità del ricorso a modalità diverse di acquisizione delle relative risorse professionali).

In tal modo l'albo assume una funzione sostanzialmente individuatrice della relativa «professione», preclusa alla competenza legislativa regionale, che è limitata alla definizione di aspetti di una professione già individuata dal legislatore statale che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

6.– Alla illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate consegue la caducazione dell'intera legge regionale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Infatti, questa Corte, nel riscontrare l'illegittimità costituzionale di singole disposizioni regionali impugnate per lesione della competenza legislativa statale nella materia «professioni», si è sovente pronunciata in tal senso allorché le disposizioni residue siano risultate prive di autonoma rilevanza e significatività, in quanto meramente accessorie ovvero complementari alle disposizioni caducate, cui siano inscindibilmente connesse (tra le tante, si ricordano le sentenze n. 228 del 2018, punto 4.4. del Considerato in diritto; n. 132 del 2010, punto 4 del Considerato in diritto; n. 93 del 2008, punto 4 del Considerato in diritto; n. 57 del 2007, punto 4.3. del Considerato in diritto; n. 424 del 2005, punto 2.4. del Considerato in diritto).

Ed è questo il caso, giacché all'istituzione dell'albo e alla sua disciplina, previste dalle disposizioni impugnate, fanno riferimento altre disposizioni della legge regionale in oggetto: l'art. 2, comma 3, dispone che la «graduatoria degli iscritti all'Albo è definita in virtù dei punteggi di ciascun iscritto sulla base dei titoli posseduti»; l'art. 3 prevede che la Regione attivi intese e protocolli con l'Università degli Studi del Molise e con gli enti regionali di formazione professionale «per concorrere al riconoscimento, alla promozione e all'aggiornamento del ruolo di assistente per l'autonomia e la comunicazione» (comma 1) e che «[l']Università e gli enti di formazione organizzano a tal fine ed a proprie spese corsi di aggiornamento professionale a cadenza biennale per tutti coloro che sono iscritti all'Albo» (comma 2); l'art. 4 stabilisce che «[l']aggiornamento di cui all'articolo 3 è finalizzato all'adeguato mantenimento, approfondimento e sviluppo delle competenze tecnico-professionali dell'iscritto [all'albo], attinenti alle materie oggetto dell'esercizio professionale e/o alle funzioni svolte dallo stesso, secondo la normativa vigente» (comma 1) e che «[l']assistente per l'autonomia e la comunicazione regolarmente iscritto all'Albo ha l'obbligo di curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale, a pena di esclusione dall'Albo» (comma 2); l'art. 5, comma 2, infine, nel disporre che gli enti locali possano, per particolari esigenze, individuare le figure professionali per ricoprire incarichi di AAC «anche con riferimento al livello di specializzazione ed alle competenze richieste dal PEI (piano educativo individualizzato)», contempla

una ipotesi peculiare rispetto a quanto previsto dalle disposizioni impugnate della legge regionale, che pertanto non ha ragion d'essere una volta venute meno queste ultime.

Quanto agli artt. 6 (Clausola di invarianza finanziaria) e 7 (Entrata in vigore) ne è evidente la funzione meramente complementare.

7.– Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intera legge reg. Molise n. 10 del 2022.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della legge della Regione Molise 10 giugno 2022, n. 10 (Istituzione dell'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali);

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 della restante parte della legge reg. Molise n. 10 del 2022.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 2023

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 9 maggio 2023, n. 128

Materia: armonizzazione dei bilanci pubblici -riconoscimento debiti fuori bilancio

Parametri invocati: art. artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost.,

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto:

- artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 16 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio pubblico essenziale, quale la fornitura di connettività e sicurezza nell'ambito del sistema pubblico di connettività reso da Olivetti S.p.A. nell'anno 2017 e 2019);

- artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 17 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal Servizio Fonia Fissa reso da TIM S.p.A. nell'anno 2020).

Esito: illegittimità costituzionale delle norme impugnate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Con due analoghi ricorsi il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 16 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio pubblico essenziale, quale la fornitura di connettività e sicurezza nell'ambito del sistema pubblico di connettività reso da Olivetti S.p.A. nell'anno 2017 e 2019); e gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 17 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal Servizio Fonia Fissa reso da TIM S.p.A. nell'anno 2020).

Gli artt. 1 e 2 della l.r. Molise 16/2022 dispongono il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise derivante da forniture di servizi resi da Olivetti spa negli anni 2017 e 2019, e la relativa copertura finanziaria dei conseguenti oneri.

A loro volta, gli artt. 1 e 2 della l.r. Molise 17/2022 stabiliscono il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise per il servizio di fonia fissa reso da TIM spa nell'anno 2020 e provvedono alla copertura dei correlati oneri finanziari.

Secondo il ricorrente, le disposizioni regionali impugnate ledono la competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Ciò in quanto la copertura finanziaria degli oneri recati dal riconoscimento del debito fuori bilancio operato dalle predette leggi regionali è individuata in riferimento all'esercizio 2021, già decorso, in contrasto con l'art. 3 del d.lgs. 118/2011, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi.

Tale norma impone alle pubbliche amministrazioni di conformarsi al principio contabile dell'annualità del bilancio previsto dall'Allegato 1, paragrafo 1, dello stesso d.lgs. 118/2011, secondo cui i documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare.

Inoltre, il medesimo parametro costituzionale sarebbe violato in relazione al principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al suddetto d.lgs. 118/2011, secondo cui, nel caso in cui il riconoscimento del debito fuori bilancio intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito stesso è riconosciuto.

Le coperture indicate dalle disposizioni regionali impugnate avrebbero, pertanto, dovuto fare riferimento all'anno 2022, nel quale i rispettivi debiti fuori bilancio sono stati riconosciuti, anziché all'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023.

Ad avviso della difesa statale, è altresì lesa l'art. 81, terzo comma, Cost., perché la violazione del principio contabile dell'annualità del bilancio determinerebbe nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio regionale che rimarrebbero privi della correlata fonte di finanziamento.

La Corte dispone la riunione dei due giudizi, stante la identità delle questioni, dei parametri evocati, delle argomentazioni prospettate nei relativi atti introduttivi.

Nel merito, secondo la Consulta è fondata la questione di legittimità costituzionale delle norme regionali censurate, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per lesione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia "armonizzazione dei bilanci pubblici", in relazione al principio contabile della annualità del bilancio.

Le impugnate disposizioni, approvate nell'agosto del 2022, hanno individuato la copertura finanziaria nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, anziché 2022, anno in cui è intervenuto il riconoscimento da esse previsto dei debiti fuori bilancio in oggetto e, pertanto, violano l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al principio di annualità del bilancio contemplato dal paragrafo 1, Allegato 1, richiamato dall'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Restano assorbite le ulteriori questioni sollevate dal ricorrente.

SENTENZA N. 128
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 16, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio pubblico essenziale, quale la fornitura di connettività e sicurezza nell'ambito del sistema pubblico di connettività reso da Olivetti S.p.A. nell'anno 2017 e 2019», degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 17, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal Servizio Fonia Fissa reso da TIM S.p.A. nell'anno 2020», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 4 ottobre 2022, depositati in cancelleria il 6 ottobre successivo, iscritti, rispettivamente, ai numeri 68 e 69 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 44 e 45, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Molise;
udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
uditi l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise;
deliberato nella camera di consiglio del 9 maggio 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con i due ricorsi in epigrafe (reg. ric. n. 68 e n. 69 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato: con il primo ricorso, gli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 16 del 2022; con il secondo ricorso, gli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 17 del 2022.

Gli artt. 1 e 2 delle leggi reg. Molise n. 16 del 2022 dispongono, rispettivamente, il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise derivanti da forniture di servizi resi da Olivetti spa negli anni 2017 e 2019, e la relativa copertura finanziaria dei conseguenti oneri.

A loro volta, gli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 17 del 2022, oggetto del ricorso n. 69 del 2022 stabiliscono il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise per il servizio di fonia fissa reso da TIM spa nell'anno 2020 e provvedono alla copertura dei correlati oneri finanziari.

1.1.– A sostegno delle impugnazioni, il ricorrente svolge un identico ordine di argomentazioni.

Le disposizioni regionali impuginate violerebbero innanzitutto l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in riferimento alla competenza legislativa statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in quanto pongono la copertura finanziaria degli oneri recati dal riconoscimento del debito fuori bilancio, rispettivamente previsti a carico dell'esercizio 2021, già decorso e definito, in contrasto

sia con il principio dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011, che richiama il principio contabile applicato di cui al paragrafo 1 dell'Allegato 1, sia con il principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al medesimo d.lgs. n. 118 del 2011. Ciò in quanto, in base a quest'ultimo principio contabile, ove il riconoscimento del debito fuori bilancio intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa deve essere impegnata nell'esercizio in cui il debito stesso è riconosciuto.

Pertanto, secondo il ricorrente, le disposizioni regionali impugnate, in quanto approvate nel 2022, avrebbero dovuto porre a carico dell'esercizio finanziario 2022, e non 2021, gli oneri recati dal riconoscimento dei debiti fuori bilancio da esse riconosciuti.

Sarebbe, inoltre, lesa l'art. 81, terzo comma, Cost. perché la violazione del principio contabile dell'annualità del bilancio determinerebbe nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio regionale, che rimarrebbero privi della correlata fonte di finanziamento.

2.– Va disposta la riunione dei due giudizi, stante la identità delle questioni, dei parametri evocati, delle argomentazioni prospettate nei relativi atti introduttivi e in quelli di costituzione della Regione Molise.

3.– In via preliminare, vanno disattese le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale.

3.1.– Innanzitutto, non è fondata l'eccezione di improcedibilità dei ricorsi per la preclusione che si sarebbe determinata per effetto della mancata impugnazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, delle precedenti leggi regionali n. 6 del 2021 (relativa al rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020), e n. 7 del 2021 (relativa all'assestamento del bilancio di previsione 2021-2023), che, secondo la difesa regionale, avrebbe "cristallizzato" l'imputazione al bilancio regionale dell'anno 2021 delle risorse necessarie al ripianamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalle impugnate disposizioni, di cui alle leggi regionali n. 16 e n. 17 del 2022.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «[l]ammissibilità dell'impugnazione, in termini di tempestività e di sussistenza dell'interesse a ricorrere, deve essere valutata in relazione alle singole leggi adottate. Come questa Corte ha affermato in altre occasioni, l'acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate» (sentenza n. 24 del 2022, punto 2.2.2. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenze n. 124 del 2021, punto 3.3.2. del Considerato in diritto, n. 107 del 2021, punto 2.3. del Considerato in diritto, n. 25 del 2021, punto 17 del Considerato in diritto, e n. 117 del 2020).

3.2.– Nemmeno è fondata l'eccezione di inammissibilità della censura dedotta in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., per mancanza di indicazione delle ragioni dell'assenza di copertura finanziaria.

Il ricorrente ha fornito sul punto una pur essenziale ma, comunque, adeguata motivazione, individuata nella circostanza che la illegittimità della denunciata modalità di copertura finanziaria priverebbe la disposizione di riconoscimento del debito della correlata fonte di finanziamento, determinando perciò stesso la lesione del parametro finanziario in oggetto. In tal modo l'argomentazione del ricorrente raggiunge quella soglia minima di chiarezza e completezza che secondo la giurisprudenza di questa Corte consente di esaminare il merito dell'impugnativa proposta (ex plurimis, sentenze n. 123 del 2022, n. 195 e n. 95 del 2021).

4.– Nel merito, è fondata la questione di legittimità costituzionale delle impugnate disposizioni delle leggi reg. Molise n. 16 e n. 17 del 2022, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per lesione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», in relazione al principio contabile della annualità del bilancio, posto dal paragrafo 1 dell'Allegato 1, richiamato dall'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011.

4.1.– Questa Corte ha di recente vagliato la medesima problematica, oggetto del presente giudizio, in riferimento a leggi della stessa Regione Molise di contenuto analogo.

Nella sentenza n. 51 del 2023 è stato difatti affermato: che le risorse occorrenti per effettuare la spesa derivante dal riconoscimento del debito fuori bilancio «non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta»; che, pertanto,

l'individuazione e la copertura deve essere contestuale alla previsione dell'onere «per cui la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve apprestare la relativa copertura facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili»; che, nella fattispecie, la legge impugnata, approvata nel marzo 2022, ha dunque illegittimamente individuato la correlata copertura finanziaria a valere sull'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023, anziché sul bilancio relativo al 2022.

Le predette statuizioni trovano applicazione anche nella fattispecie in esame: le impugate disposizioni, approvate nell'agosto del 2022, hanno parimenti individuato la copertura finanziaria nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, anziché 2022, anno in cui è intervenuto il riconoscimento da esse previsto dei debiti fuori bilancio in oggetto e, pertanto, violano anch'esse l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al principio di annualità del bilancio contemplato dal paragrafo 1, Allegato 1, richiamato dall'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011.

4.2.– La difesa della Regione ha, peraltro, sostenuto che dovrebbe trovare applicazione il principio contabile della prevalenza della sostanza sulla forma, enunciato al paragrafo 18 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011.

La tesi non è condivisibile.

Il procedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio, regolato dall'art. 73 del citato d.lgs. n. 118 del 2011, stante il suo carattere eccezionale rispetto alle modalità ordinarie con le quali l'ente regionale deve effettuare la programmazione e gestione finanziarie, presenta una spiccata specificità che esige la rigorosa osservanza del principio contabile richiamato dal ricorrente; principio che resterebbe eluso ove fosse accolto l'assunto della difesa regionale.

5.– L'accertata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al principio contabile dell'annualità del bilancio di cui al paragrafo 1, Allegato 1, richiamato dall'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011, conduce a ritenere assorbite le ulteriori questioni, promosse, rispettivamente, in riferimento al medesimo parametro costituzionale, in relazione al principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 allo stesso decreto legislativo e in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

6.– Dall'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 delle leggi reg. Molise n. 16 e n. 17 del 2022 discende che il successivo art. 3 di entrambe le leggi, limitandosi a disciplinare l'entrata in vigore delle citate leggi regionali, non ha più ragion d'essere (sentenze n. 161 e n. 124 del 2022).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 16, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio pubblico essenziale, quale la fornitura di connettività e sicurezza nell'ambito del sistema pubblico di connettività reso da Olivetti S.p.A. nell'anno 2017 e 2019»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 17, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal Servizio Fonia Fissa reso da TIM S.p.A. nell'anno 2020».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 18 aprile 2023, n. 132

Materia: ordinamento civile

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

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

Ricorrenti: Corte di appello di Bari

Oggetto: art. 23, comma 2, della legge della Regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13 (Norme regionali in materia di opere e lavori pubblici)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, l.r. Puglia 13/2001

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

La Corte d'appello di Bari ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, l.r. 13/2001, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla materia «ordinamento civile». La disposizione censurata stabilisce che «2. Qualora, a seguito dell'iscrizione delle riserve da parte dell'impresa sui documenti contabili, l'importo economico dell'opera variasse in aumento rispetto all'importo contrattuale, l'impresa è tenuta alla costituzione di un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto, a garanzia dei maggiori oneri per l'Amministrazione per il collaudo dell'opera. Tale deposito deve essere effettuato in valuta presso la Tesoreria dell'ente o polizza fidejussoria assicurativa o bancaria con riportata la causale entro quindici giorni dall'apposizione delle riserve. Decorso tale termine senza il deposito delle somme suddette, l'impresa decade dal diritto di far valere, in qualunque termine e modo, le riserve iscritte sui documenti contabili. Da tale deposito verrà detratta la somma corrisposta al collaudatore e il saldo verrà restituito all'impresa in uno con il saldo dei lavori».

Secondo il giudice a quo, tale disposizione regolando «profili concernenti l'ordinamento civile che è materia che ricomprende al suo interno la disciplina sulla stipulazione e sull'esecuzione dei contratti», riguarderebbe «un ambito di competenza esclusiva dello Stato, poiché viene in rilievo l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di uguaglianza, di assicurare, in relazione agli aspetti di pertinenza ad esso, l'uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale». Con la conseguenza, che il legislatore regionale non potrebbe in alcun modo stabilire principi o regole diversi e contrastanti rispetto a quelli fissati dallo Stato.

La Corte ha ritenuto la questione fondata nel merito. L'art. 23, comma 2, l.r. Puglia 13/2001 prevede che l'appaltatore abbia l'onere di fornire garanzie reali o personali alla stazione appaltante per i maggiori costi che l'amministrazione si trovi a sopportare «per il collaudo dell'opera». La condizione affinché si configuri un tale onere è che l'iscrizione di riserve comporti un aumento rispetto all'importo contrattuale dell'opera; clausola, per la verità, di mero stile, essendo simile evenienza connaturata all'istituto.

Il mancato rispetto del richiamato vincolo comporta la decadenza dalle pretese iscritte a riserva, siano esse relative all'esecuzione del contratto o alla eventuale responsabilità contrattuale della stazione appaltante. Ove, viceversa, la garanzia sia rispettata, la disposizione stabilisce che essa vada a coprire i costi corrisposti al collaudatore; l'ultimo periodo della norma censurata prevede, infatti, che dal deposito sia «detratta la somma corrisposta al collaudatore e il saldo [sia] restituito all'impresa in uno con il saldo dei lavori». Ne consegue, nel caso della garanzia personale, la sua possibile escussione per la somma corrispondente ai costi versati al collaudatore.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, l'attrazione di una disposizione nell'area del diritto privato dipende dall'oggetto e dal contenuto della norma, così come dalla sua ratio e dalla finalità che persegue (ex plurimis, sent. 116/2019).

Non è, viceversa, rilevante il coinvolgimento di istituti disciplinati dal codice civile, tant'è che questa Corte, con specifico riferimento al contratto pubblico d'appalto, ha ravvisato «la sussistenza di aspetti di specialità, rispetto a quanto previsto dal codice civile, nella disciplina della fase di stipulazione e [di] esecuzione»; aspetti che non sono «di ostacolo al riconoscimento della legittimazione statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.» (sent. 401/2007). Quanto alle ragioni sottese alla competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», esse sono le medesime che, prima ancora della riforma del Titolo V della Costituzione, hanno indotto la Corte ad affermare il limite del «diritto privato». In particolare, la citata competenza si radicava (e tuttora si radica) nella «esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati» (così testualmente sent. 352/2001). La Corte, sulla scia della sent.352/2001, e proprio in virtù della stretta connessione con il principio di eguaglianza, è venuta poi specificando le condizioni che consentono a una disposizione regionale, che intersechi la materia privatistica, di superare il vaglio di legittimità costituzionale in riferimento all'«ordinamento civile». L'intervento deve essere connesso con una materia di competenza regionale, deve essere marginale e deve risultare conforme al principio di ragionevolezza, proprio nel rispetto del principio di eguaglianza, che incarna la ratio del limite medesimo (sent.283/2016 e 295/2009).

Tanto premesso, secondo la Corte, l'art. 23, comma 2, l.r. 13/2001 introduce, con una disciplina di rilievo tutt'altro che marginale, istituti propri del diritto privato e, in specie, del diritto contrattuale. Sotto il profilo dell'oggetto, la disposizione censurata regola profili che attengono all'efficacia e all'esecuzione del contratto pubblico d'appalto, fasi nelle quali l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte e agisce non avvalendosi di poteri autoritativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia privata. In linea generale, la disciplina del rapporto contrattuale è riservata alla legislazione statale, essendo precluso al potere legislativo regionale interferire con i diritti soggettivi e, in specie, con «i modi di acquisto e di estinzione, [con] i modi di accertamento, [e con] le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento» (sent. 159/2013).

Più in particolare, quanto al contenuto specifico dell'art. 23, comma 2, esso non attiene ad aspetti organizzativi o a profili marginali delle riserve, ma introduce una autonoma e peculiare disciplina che imputa all'appaltatore i costi di collaudo correlati alla verifica delle riserve, così incidendo sull'efficacia del contratto (sent. 79/2023).

A copertura di quei costi, prevede inoltre un onere di prestare garanzie reali o personali, stabilendo che, ove l'appaltatore non ottemperi a esso, consegue la decadenza dalle pretese iscritte a riserva. Proprio il meccanismo della decadenza dimostra poi che la norma ha il potere di incidere sul diritto a far valere il corretto adempimento delle obbligazioni contrattuali e su quello al risarcimento del danno da responsabilità contrattuale, potendo cagionare l'estinzione di tali diritti, che nell'autonomia privata rinvencono la loro fonte. E questo è senza dubbio precluso al legislatore regionale (sent. 265 e 159 del 2013).

Peraltro, la disposizione censurata, oltre a regolare istituti propri del diritto privato, non trova alcuna corrispondenza nella legislazione statale: né in quella vigente al momento dell'emanazione della legge regionale e neppure in quella emanata in via successiva, fermo restando che l'illegittimità costituzionale della disposizione opera ab initio. In primo luogo, in base alla disciplina statale, le spese di collaudo gravano sull'amministrazione appaltante e non già sull'appaltatore (cfr. art. 16 l. 109/1994, vigente al momento dell'entrata in vigore della norma censurata e successivo art. 93, comma 7, d.lgs. 163/2006, nonché art. 113, comma 11, d.lgs. 50/2016). In secondo luogo, nella normativa statale vigente all'epoca in cui è entrata in vigore quella regionale censurata (art. 30 l.109/1994), così come nelle differenti versioni che si sono susseguite del codice dei contratti pubblici, non si ravvisa alcuna garanzia riferita ai maggiori costi dovuti all'attività di collaudo. Altrettanto

eccentrica è la previsione del meccanismo decadenziale, che dipende da un onere del tutto estraneo rispetto ai contenuti e alla ratio propri della disciplina delle riserve.

Per converso, la disposizione censurata introduce, con un onere di prestare garanzie il cui inadempimento è sanzionato con la decadenza dalle pretese iscritte a riserva, un inedito istituto latamente ispirato a una finalità deterrente, che non mira alla tempestiva informazione sui costi dell'appalto, quanto piuttosto a inibire l'iscrizione di riserve e, comunque, a ottenere che parte dei costi di collaudo gravino sull'appaltatore. Tale ratio sottesa alla disposizione censurata è però, secondo la Corte, del tutto inidonea a giustificare una competenza legislativa regionale. Da un lato, l'art. 23, comma 2, l.r. 13/2011 stabilisce, infatti, che in sede di rimborso siano trattenuti tutti i costi di verifica delle riserve, prescindendo dalla fondatezza o infondatezza delle pretese fatte valere nei confronti della stazione appaltante; da un altro lato, ove pure si potesse ravvisare il perseguimento di un interesse pubblico, questo non sarebbe comunque idoneo a legittimare una competenza legislativa regionale.

SENTENZA N. 132
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge della Regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13 (Norme regionali in materia di opere e lavori pubblici), promosso dalla Corte d'appello di Bari nel procedimento vertente tra Azienda sanitaria locale Barletta-Andria-Trani (ASL BAT) e Manelli Impresa srl, in proprio e quale mandataria del Raggruppamento temporaneo di imprese (RTI) costituito tra Manelli Impresa srl e Euro sistemi srl, con ordinanza del 6 giugno 2022, iscritta al n. 115 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di ASL BAT e di Manelli Impresa srl, in proprio e quale mandataria del RTI;

udita nell'udienza pubblica del 18 aprile 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

udito l'avvocato Oscar Bezzi per ASL BAT;

deliberato nella camera di consiglio del 18 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 6 giugno 2022 (reg. ord. n. 115 del 2022), la Corte d'appello di Bari ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla materia «ordinamento civile».

2.– La disposizione censurata stabilisce quanto segue: «2. Qualora, a seguito dell'iscrizione delle riserve da parte dell'impresa sui documenti contabili, l'importo economico dell'opera variasse in aumento rispetto all'importo contrattuale, l'impresa è tenuta alla costituzione di un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto, a garanzia dei maggiori oneri per l'Amministrazione per il collaudo dell'opera. Tale deposito deve essere effettuato in valuta presso la Tesoreria dell'ente o polizza fidejussoria assicurativa o bancaria con riportata la causale entro quindici giorni dall'apposizione delle riserve. Decorso tale termine senza il deposito delle somme suddette, l'impresa decade dal diritto di far valere, in qualunque termine e modo, le riserve iscritte sui documenti contabili. Da tale deposito verrà detratta la somma corrisposta al collaudatore e il saldo verrà restituito all'impresa in uno con il saldo dei lavori».

3.– Il giudice a quo, dopo aver argomentato in merito alla rilevanza della questione, ha motivato in ordine alla non manifesta infondatezza, sostenendo che la disposizione censurata regoli «profili concernenti l'ordinamento civile che è materia che ricomprende al suo interno la disciplina sulla stipulazione e sull'esecuzione dei contratti».

Il rimettente aggiunge che si tratta «di un ambito di competenza esclusiva dello Stato, poiché viene in rilievo l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di uguaglianza, di assicurare, in relazione agli aspetti di pertinenza ad esso, l'uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale».

Pertanto, il legislatore regionale non potrebbe in alcun modo stabilire principi o regole diversi e contrastanti rispetto a quelli fissati dallo Stato.

4.– Si sono costituite in giudizio sia la stazione appaltante, la ASL BAT, sia la società appaltatrice, la Manelli Impresa srl, in proprio e quale mandataria del RTI.

5.– In rito, l'appaltatore ha sollevato un'eccezione di inammissibilità per irrilevanza della questione, sul presupposto che il d.lgs. n. 163 del 2006 abbia espressamente abrogato la legge n. 109 del 1994 e abbia implicitamente travolto anche la legge reg. Puglia n. 13 del 2001.

A giudizio della parte, il citato effetto abrogativo si dispiegherebbe in virtù del dettato dell'art. 15 delle Preleggi e dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, a norma del quale «[l]e regioni, nel rispetto dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione: [...] alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti, ivi compresi direzione dell'esecuzione, direzione dei lavori, contabilità e collaudo».

A tal riguardo, la difesa della mandataria del RTI richiama la sentenza n. 401 del 2007 di questa Corte, ove si è chiarito come «la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione non abbia determinato l'automatica illegittimità costituzionale delle norme emanate nel vigore dei vecchi parametri costituzionali. Tali norme, infatti, adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale, mantengono, in applicazione del principio di continuità, la loro validità fino al momento in cui “non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema” (sentenza numero 376 del 2002)».

6.– L'eccezione non è fondata.

6.1.– Occorre precisare, in via preliminare, che la legge reg. Puglia n. 13 del 2001, nella quale è inserita la disposizione censurata, è entrata in vigore il quindicesimo giorno successivo alla data della sua pubblicazione (il 15 maggio 2001), vale a dire qualche mese prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Dopo la riforma del Titolo V, venuta meno la materia «lavori pubblici di interesse regionale», contemplata nel previgente art. 117 Cost., lo Stato ha revisionato l'intera disciplina dei contratti pubblici con il d.lgs. n. 163 del 2006, le cui norme sono in buona parte riconducibili alle materie «tutela della concorrenza» e «ordinamento civile», che la riforma costituzionale del 2001 ha attribuito in via esclusiva alla competenza legislativa statale.

Il descritto quadro normativo fa da sfondo all'eccezione di inammissibilità della questione, che la difesa della mandataria del RTI solleva sul fondamento di una supposta abrogazione implicita della disposizione regionale censurata, da parte del d.lgs. n. 163 del 2006.

6.2.– Ebbene, si deve, innanzitutto, rilevare che spetta al giudice a quo valutare l'avvenuta abrogazione di una disposizione (sentenze n. 85 del 2020, n. 150 del 2019, n. 495 del 2005, n. 342 del 1995; ordinanza n. 363 del 2010) e che il rimettente, nel caso di specie, ha escluso l'effetto abrogativo.

D'altro canto, va altresì evidenziato che l'eccezione di rito viene motivata dalla parte, presupponendo che, rispetto alla disposizione censurata, la Regione avesse in origine competenza ad adottarla e che, solo con la riforma del Titolo V della Costituzione, vi sarebbe stato, in merito a tale competenza, un mutamento nel riparto fra Stato e regioni.

Senonché, il rimettente argomenta proprio nel senso che il legislatore regionale non avesse ab initio la competenza a prevedere la disposizione censurata e che, dunque, rispetto a tale previsione, la competenza non sia cambiata nel passaggio dal precedente al nuovo assetto costituzionale.

Il giudice a quo lamenta, infatti, la violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», che è sì un limite espressamente introdotto con la riforma del Titolo V, ma che ha perpetuato il precedente limite del “diritto privato”, il quale è «rimasto

fondamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117» (sentenze n. 244 e n. 189 del 2020).

L'eccezione di rito non è, pertanto, fondata.

7.– Nel merito la questione è fondata.

7.1.– L'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 prevede che l'appaltatore abbia l'onere di fornire garanzie reali o personali alla stazione appaltante per i maggiori costi che l'amministrazione si trovi a sopportare «per il collaudo dell'opera». La condizione affinché si configuri un tale onere è che l'iscrizione di riserve comporti un aumento rispetto all'importo contrattuale dell'opera; clausola, per la verità, di mero stile, essendo simile evenienza connaturata all'istituto.

Il mancato rispetto del richiamato vincolo comporta la decadenza dalle pretese iscritte a riserva, siano esse relative all'esecuzione del contratto o alla eventuale responsabilità contrattuale della stazione appaltante.

Ove, viceversa, la garanzia sia rispettata, la disposizione stabilisce che essa vada a coprire i costi corrisposti al collaudatore; l'ultimo periodo della norma censurata prevede, infatti, che dal deposito sia «detratta la somma corrisposta al collaudatore e il saldo [sia] restituito all'impresa in uno con il saldo dei lavori». Ne consegue, nel caso della garanzia personale, la sua possibile escussione per la somma corrispondente ai costi versati al collaudatore.

7.2.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'attrazione di una disposizione nell'area del diritto privato dipende dall'oggetto e dal contenuto della norma, così come dalla sua ratio e dalla finalità che persegue (ex plurimis, sentenze n. 116 del 2019, n. 287 del 2016, n. 245 del 2015, n. 167 e n. 121 del 2014).

Non è, viceversa, rilevante il coinvolgimento di istituti disciplinati dal codice civile, tant'è che questa Corte, con specifico riferimento al contratto pubblico d'appalto, ha ravvisato «la sussistenza di aspetti di specialità, rispetto a quanto previsto dal codice civile, nella disciplina della fase di stipulazione e [di] esecuzione»; aspetti che non sono «di ostacolo al riconoscimento della legittimazione statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.» (sentenza n. 401 del 2007).

Quanto alle ragioni sottese alla competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», esse sono le medesime che, prima ancora della riforma del Titolo V della Costituzione, hanno indotto questa Corte ad affermare il limite del «diritto privato».

In particolare, la citata competenza si radicava (e tuttora si radica) nella «esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati» (così testualmente la sentenza n. 352 del 2001, che richiama in proposito le sentenze n. 326 e n. 82 del 1998, n. 307 del 1996, n. 462 e n. 408 del 1995, n. 441 del 1994; nonché l'ordinanza n. 243 del 2000).

Sulla scia della sentenza n. 352 del 2001, sopra menzionata, e proprio in virtù della stretta connessione con il principio di eguaglianza, questa Corte è venuta poi specificando le condizioni che consentono a una disposizione regionale, che intersechi la materia privatistica, di superare il vaglio di legittimità costituzionale in riferimento all'«ordinamento civile». L'intervento deve essere connesso con una materia di competenza regionale, deve essere marginale e deve risultare conforme al principio di ragionevolezza, proprio nel rispetto del principio di eguaglianza, che incarna la ratio del limite medesimo (sentenze n. 283 del 2016 e n. 295 del 2009).

7.3.– Tanto premesso, l'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 introduce, con una disciplina di rilievo tutt'altro che marginale, istituti propri del diritto privato e, in specie, del diritto contrattuale.

7.3.1.– Sotto il profilo dell'oggetto, la disposizione censurata regola profili che attengono all'efficacia e all'esecuzione del contratto pubblico d'appalto, fasi nelle quali l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte e agisce non avvalendosi di poteri autoritativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia privata (sull'inclusione tra i limiti del diritto privato di istituti e rapporti privatistici inseriti nelle fasi di conclusione e di esecuzione del contratto pubblico di appalto, sentenze n. 79 e n. 44 del 2023, n. 23 del 2022, n. 269 del 2014 e n. 74 del 2012).

Ebbene, in linea generale, la disciplina del rapporto contrattuale è riservata alla legislazione statale, essendo precluso al potere legislativo regionale interferire con i diritti soggettivi e, in specie, con «i modi di acquisto e di estinzione, [con] i modi di accertamento, [e con] le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento» (sentenza n. 391 del 1989; in senso analogo, sentenze n. 159 del 2013, n. 411 e n. 29 del 2006, n. 506 del 1991).

7.3.2.– Più in particolare, quanto al contenuto specifico dell'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001, esso non attiene ad aspetti organizzativi (sentenze n. 137 del 2013 e n. 401 del 2007) o a profili marginali delle riserve: quelli che lo stesso art. 23, comma 1, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 rimetteva alla fonte regolamentare, dopo aver però precisato che «[p]er la disciplina delle riserve e la definizione delle controversie relative alle opere e lavori di cui alla presente legge si applicano i principi delle disposizioni statali in materia».

Al contrario, l'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 introduce una autonoma e peculiare disciplina che imputa all'appaltatore i costi di collaudo correlati alla verifica delle riserve, così incidendo sull'efficacia del contratto (sentenza n. 79 del 2023).

A copertura di quei costi, prevede inoltre un onere di prestare garanzie reali o personali, stabilendo che, ove l'appaltatore non ottemperi a esso, consegue la decadenza dalle pretese iscritte a riserva, che possono attenersi tanto alla corretta esecuzione del contratto, quanto alla eventuale responsabilità contrattuale della stazione appaltante (sulla riconducibilità al diritto privato: delle garanzie in materia di appalti, sentenze n. 79 e n. 44 del 2023, n. 401 del 2007; della disciplina sulla decadenza, sentenze n. 283 del 2016 e n. 18 del 2013 e di quella relativa alle riserve, sentenza n. 109 del 2021).

Proprio il meccanismo della decadenza dimostra poi che la norma ha il potere di incidere sul diritto a far valere il corretto adempimento delle obbligazioni contrattuali e su quello al risarcimento del danno da responsabilità contrattuale, potendo cagionare l'estinzione di tali diritti, che nell'autonomia privata rinviengono la loro fonte. E questo è senza dubbio precluso al legislatore regionale (sentenze n. 265 e n. 159 del 2013).

7.3.3.– La disposizione censurata, oltre a regolare istituti propri del diritto privato, non trova alcuna corrispondenza nella legislazione statale: né in quella vigente al momento dell'emanazione della legge regionale e neppure in quella emanata in via successiva, fermo restando che l'illegittimità costituzionale della disposizione opera ab initio.

In primo luogo, in base alla disciplina statale, le spese di collaudo gravano sull'amministrazione appaltante e non già sull'appaltatore.

L'art. 16 della legge n. 109 del 1994, vigente al momento dell'entrata in vigore della norma censurata, prevedeva, al comma 7, che «[g]li oneri inerenti alla progettazione, alla direzione dei lavori, alla vigilanza e ai collaudi, nonché [...] i costi riguardanti prove, sondaggi, analisi, collaudo di strutture e di impianti per gli edifici esistenti, fanno carico agli stanziamenti previsti per la realizzazione dei singoli lavori negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle amministrazioni aggiudicatrici, nonché degli altri enti aggiudicatori o realizzatori». Analoga disciplina si rinviene, di seguito: nell'art. 93, comma 7, del d.lgs. n. 163 del 2006; nell'art. 113, comma 11, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e, da ultimo, negli artt. 45, comma 1, e 116, comma 11, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici).

In secondo luogo, nella normativa statale vigente all'epoca in cui è entrata in vigore quella regionale censurata (art. 30 della legge n. 109 del 1994), così come nelle differenti versioni che si sono susseguite del codice dei contratti pubblici (art. 129 del d.lgs. n. 163 del 2006; art. 103 del d.lgs. n. 50 del 2016; art. 117 del d.lgs. n. 36 del 2023), non si ravvisa alcuna garanzia riferita ai maggiori costi dovuti all'attività di collaudo.

Altrettanto eccentrica è la previsione del meccanismo decadenziale, che dipende da un onere del tutto estraneo rispetto ai contenuti e alla ratio propri della disciplina delle riserve.

La tempestiva iscrizione di queste ultime serve, infatti, a consentire la prosecuzione dell'opera, rinviando a un momento successivo la composizione di eventuali contenziosi, e, soprattutto, vale ad assicurare una immediata e costante evidenza delle spese correlate alla realizzazione dei lavori pubblici, il che potrebbe indurre la stazione appaltante finanche ad avvalersi del recesso (sentenza n. 109 del 2021).

Per converso, la disposizione censurata introduce, con un onere di prestare garanzie il cui inadempimento è sanzionato con la decadenza dalle pretese iscritte a riserva, un inedito istituto latamente ispirato a una finalità deterrente, che non mira alla tempestiva informazione sui costi dell'appalto, quanto piuttosto a inibire l'iscrizione di riserve e, comunque, a ottenere che parte dei costi di collaudo gravino sull'appaltatore.

7.3.4.– Tale ratio sottesa alla disposizione censurata è del tutto inidonea a giustificare una competenza legislativa regionale.

Da un lato, l'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 non si limita ad addebitare all'appaltatore i maggiori costi di collaudo dovuti a pretese indebitamente iscritte. Al contrario, stabilisce che in sede di rimborso siano trattenuti tutti i costi di verifica delle riserve, prescindendo dalla fondatezza o infondatezza delle pretese fatte valere nei confronti della stazione appaltante.

Da un altro lato, ove pure si potesse ravvisare il perseguimento di un interesse pubblico, questo non sarebbe comunque idoneo a legittimare una competenza legislativa regionale.

È, infatti, dirimente constatare che, poiché l'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 va a incidere sull'autonomia contrattuale, il perseguimento di un interesse pubblico, ascrivibile all'utilità sociale, è sì idoneo a giustificare, in conformità all'art. 41 Cost., una limitazione della libera iniziativa economica, che si esplica attraverso l'autonomia privata, ma lo è solo se la limitazione è effettuata dal legislatore statale e non già da quello regionale.

La circostanza «che il legislatore persegua la tutela di un superiore interesse pubblico può essere [...] rilevante ad altri effetti, ma non esclude che la materia vada individuata nell'ordinamento civile, perché ciò si deve ritenere connaturato ad ogni limitazione dell'autonomia privata, in quanto condizione della sua legittimità costituzionale ai sensi degli artt. 41 e 42 Cost.» (sentenza n. 245 del 2015).

8.– In definitiva, l'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001, in ragione dell'ambito che disciplina, del suo contenuto, della ratio e delle finalità che persegue, viola il limite del “diritto privato”, confluito, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, nella competenza legislativa statale esclusiva relativa alla materia «ordinamento civile».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge della Regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13 (Norme regionali in materia di opere e lavori pubblici).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Elenco delle sentenze di mero rito

Sentenza n. 7/2023, in materia di edilizia;

Sentenza n. 9/2023, in materia di sanità;

Sentenza n. 71/2023, in materia di finanza pubblica e livelli essenziali delle prestazioni;

Sentenza n. 85/2023, in materia di edilizia;

Sentenza n. 89/2023, in materia di finanza pubblica;

Sentenza n. 125/2023, in materia di personale sanitario.