

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Settori

Assistenza legislativa e consulenza giuridica in materia istituzionale, agricoltura, attività economiche-produttive, cultura e turismo, attività sanitaria e sociale, territorio e ambiente. Qualità della normazione. Biblioteca e documentazione.

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE REGIONALE

CON NOTE DI SINTESI

II semestre 2013

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

Consiglio regionale della Toscana

Firenze, gennaio 2014

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.aspx?nome=DOCUMGIUR&idc=0>) ed è esclusa la pubblicazione cartacea. Sullo stesso sito sono altresì consultabili, di volta in volta, le note di sintesi a ciascuna sentenza.

La sintesi delle sentenze del secondo semestre 2013 è stata effettuata da un gruppo di lavoro composto da Enrico Righi, che ne ha coordinato l'attività curando anche la selezione delle sentenze, e da Cesare Belmonte, Francesca Casalotti, Ilaria Cirelli, Domenico Ferraro, Marianna Martini, Costanza Masciotta, Caterina Orione, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Anna Traniello Gradassi.

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

Gemma Pastore

Dirigente del Settore

*Assistenza legislativa e consulenza giuridica in
materia istituzionale, agricoltura, attività
economiche-produttive, cultura e turismo,
attività sanitaria e sociale, territorio e ambiente.
Qualità della normazione. Biblioteca e
documentazione.*

Firenze, gennaio 2014

INDICE

Organizzazione e rapporti di lavoro (ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e della regione) – ordinamento civile

Sentenza 1 luglio 2013, n. 167

articolo 12, comma 4, della legge della Regione Lombardia 16 luglio 2012, n. 12 (Assestamento al bilancio per l'esercizio finanziario 2012 ed al bilancio pluriennale 2012/2014 a legislazione vigente e programmatico – I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali), come sostituito dall'articolo 1 della legge della Regione Lombardia 24 dicembre 2012, n. 21 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2013).

Pag. 1

Demanio e patrimonio, demanio marittimo, concessioni amministrative

Sentenza 4 luglio 2013, n. 171

art. 1, L. R. Liguria 30 luglio 2012, n. 24.

Pag. 9

Assistenza e beneficenza pubblica

Sentenza 4 luglio 2013, n. 172

articolo 9, comma 1, (nonché la lettera a dello stesso comma 1), della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15 (Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria)

Pag. 14

Ambiente – valutazione d'impatto ambientale (VIA) e valutazione ambientale strategica (VAS)

Sentenza 4 luglio 2013, n. 178

articolo 3, comma 2, articolo 18, commi 2 e 4, allegato A della legge Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32 (Disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale)

Pag. 22

Coordinamento della finanza pubblica - piani di rientro dal disavanzo sanitario

Sentenza 9 luglio 2013, n. 180

artt. 2, comma 4, e 4, commi 3 e 5, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale).

Pag. 33

Assenza, nelle legge regionale, della quantificazione dei relativi oneri finanziari

Sentenza 9 luglio 2013, n. 181

legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n.19 (Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d'arma) articolo 5.

Pag. 41

Ambiente – energia

Sentenza 9 luglio 2013, n. 182

art. 3 della legge della Regione Abruzzo 19 giugno 2012, n. 28 (Modifiche alla L. R. 3 marzo 2010, n. 7 «Disposizioni regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità» ed integrazione alla L. R. 10 marzo

2008, n. 2 «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale»).	Pag.	45
Appalti pubblici		
Sentenza 12 luglio 2013 , n. 187 art. 11, commi 1, lett. c), 2 e 3, e art. 16, commi 1, lett. a) e b) e 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2012, n. 18.	Pag.	53
Ambiente – valutazione d’impatto ambientale (VIA)		
Sentenza 12 luglio 2013, n. 188 articolo 5, comma 23, legge regionale Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale).	Pag.	69
Caccia; protezione della fauna selvatica; tutela dell’ecosistema		
Sentenza 12 luglio 2013, n. 189 art. 3, comma 1, L. R. Liguria 6 agosto 2012, n. 27.	Pag.	73
Caccia		
Sentenza 3 luglio 2013, n. 193 art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 15 (Modifiche alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria» concernenti il periodo di allenamento e addestramento dei cani);- art. 2, commi 2 e 3, della legge della Regione Veneto 10 agosto 2012, n. 31 (Norme regionali in materia di benessere dei giovani cani).	Pag.	77
Beni culturali		
Sentenza 17 luglio 2013, n. 194 articoli 1, comma 2, 2 e 4, commi 1,2,3, della legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 16 (Valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale). . .	Pag.	87
Vincolo alla destinazione di risorse regionali e locali derivanti dalla valorizzazione e alienazione del proprio patrimonio		
Sentenza 18 luglio 2013, n. 205 decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, articolo 23 ter comma 1 lettera g).	Pag.	95
Tutela della concorrenza		
Sentenza 18 luglio 2013, n. 209 articoli 2, comma 1; 3, comma 1; 4, commi 2 e 4, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero).	Pag.	102
Ambiente		
Sentenza 18 luglio 2013, n. 211 articolo 2 della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 46 (Modifiche alla legge regionale 13 febbraio 2003, n. 2 recante “Disposizioni		

<i>in materia di beni paesaggistici e ambientali, in attuazione della Parte terza del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - Codice dei beni culturali e del paesaggio</i>).....	Pag.	110
Ricerca scientifica - coordinamento della finanza pubblica		
Sentenza 18 luglio 2013, n. 212 <i>art. 3, comma 4, lettere a), b) e c), e comma 5, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 44 (Norme per la diffusione di metodologie alternative alla sperimentazione animale).</i>	Pag.	114
Istruzione, minoranze linguistiche		
Sentenza 18 luglio 2013, n. 215 <i>art. 14, comma 16, d.l. 95/2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modifiche dalla legge 135/2012</i>	Pag.	119
Sistema sanitario e sociale		
Sentenza 19 luglio 2013, n. 218 <i>artt. 9, commi da 53 a 55, e 12, commi da 11 a 15, 19, 30 e 31, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 25 luglio 2012, n. 14 (Assesamento del bilancio 2012 e del bilancio pluriennale per gli anni 2012-2014 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007).</i>	Pag.	125
Assetto istituzionale, ordinamento degli enti locali, ordinamento degli uffici e del personale, finanza locale (igiene e sanità, forma di governo)		
Sentenza 19 luglio 2013, n. 219 <i>articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 13 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e dell'articolo 1-bis, commi 1 e 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.</i>	Pag.	138
Enti locali		
Sentenza 19 luglio 2013, n. 220 <i>art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214; artt. 17 e 18 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.</i> . . .	Pag.	185
Coordinamento della finanza pubblica		
Sentenza 19 luglio 2013, n. 221 <i>legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno</i>		

<i>finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013. Legge finanziaria 2011), articolo 13, comma 1, lettere a), b), c) e d).</i>	Pag.	207
Assistenza sociale		
Sentenza 19 luglio 2013, n. 222 <i>articoli 2, 3, 5, 6, comma 1, 7, 8, comma 2, e 9 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16 (Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale).</i>	Pag.	214
Pubblico impiego, contrattazione		
Sentenza 19 luglio 2013, n. 225 <i>art. 5, comma 7, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni in legge 7 agosto 2012, n. 135.</i>	Pag.	228
Inserimento nel ruolo regionale dei dipendenti a tempo indeterminato di una società in house		
Sentenza 23 luglio 2013, n. 227 <i>art. 54 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 16 (Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione) articolo 54.</i>	Pag.	234
Pubblico impiego; servizio idrico integrato; tutela della salute		
Sentenza 23 luglio 2013, n. 228 <i>artt. 3, commi 1 e 2; 18, commi 1 e 2; 67, commi 1 e 2; 68, comma 1, lettera a); 69 e 79 della legge della Regione Molise 26 gennaio 2012, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2012); art. 6 della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 26 gennaio 2012, n. 2 – Legge finanziaria regionale 2012).</i>	Pag.	243
Coordinamento della finanza pubblica - organizzazione della Regione		
Sentenza 23 luglio 2013, n. 229 <i>articolo 4, commi 1, 2, 3, 3-sexies, 4, 5, 6, 7, 8, 8-bis, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.</i>	Pag.	255
Bilancio e contabilità pubblica		
Sentenza 23 luglio 2013, n. 230 <i>art. 6, comma 19, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.</i>	Pag.	281
Servizio idrico integrato		
Sentenza 16 luglio 2013, n. 233 <i>articoli 1, comma 2, della legge Provincia autonoma di Trento 30 luglio 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di servizi pubblici e modificazioni della legge provinciale 31 maggio 2012, n. 10, in materia di iniziative per la modernizzazione del settore pubblico provinciale e per la revisione della</i>		

<i>spesa pubblica)</i>	Pag.	291
Coordinamento della finanza pubblica		
Sentenza 24 luglio 2013, n. 236		
<i>articolo 9, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5, 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.</i>	Pag.	297
Ambiente – paesaggio		
Sentenza 24 luglio 2013, n. 238		
<i>articoli 3, 9 e 10 della legge regionale Valle d'Aosta 31 luglio 2012, n. 27 “Modificazioni alla legge regionale 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), e ad altre disposizioni in materia di tutela del paesaggio”.</i> . . .	Pag.	312
Energia - procedimenti amministrativi – principio di leale collaborazione		
Sentenza 11 ottobre 2013, n. 239		
<i>articolo 38, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134.</i>	Pag.	323
Coordinamento della finanza pubblica		
Sentenza 7 ottobre 2013, n. 241		
<i>legge Regione Abruzzo 10 gennaio 2013 n.2 recante “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)” articoli 7 comma 4, 16, 19, 27 e 28.</i>	Pag.	330
Tutela della concorrenza		
Sentenza 24 ottobre 2013, n. 245		
<i>legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno» - articolo 51, comma 1.</i>	Pag.	338
Cave e torbiere; ambiente		
Sentenza 24 ottobre 2013, n. 246		
<i>legge della Regione Umbria 4 aprile 2012, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2012 in materia di entrate e di spese – Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali) - articolo 5, commi 1 e 2.</i>	Pag.	343
Bilancio e contabilità pubblica		
Sentenza 25 ottobre 2013, n. 250		
<i>legge Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015), artt. 13 e 14</i>	Pag.	352
Ambiente		
Sentenza 28 ottobre 2013, n. 251		
<i>legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 50 (Politiche per lo</i>		

<i>sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto) articoli 17, 18, 19 22, 26.</i>	Pag.	362
Ordinamento sportivo		
Sentenza 31 ottobre 2013 n. 254 <i>art. 53 comma 1 lettera b) e art. 64 commi 1 e 2 Decreto legge 22 giugno 2012 n. 83 convertito in legge con modificazioni dall'art.1 comma 1 legge 7 agosto 2012 n. 134.</i>	Pag.	369
Tutela della salute		
Sentenza 31 ottobre 2013, n. 255 <i>legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 21 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento provinciale in materia di servizi pubblici, di revisione della spesa pubblica, di personale e di commercio) - Artt. 3, 4, 8, 10 e 13 e Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16 (Assistenza farmaceutica) - artt. 2, 4 e 13, commi 1 e 2.</i>	Pag.	377
Coordinamento della finanza pubblica		
Sentenza 31 ottobre 2013, n. 256 <i>art. 2, comma 10, della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 21 novembre 2012, n. 30 (Adeguamento del bilancio di previsione per l'anno 2012 agli obiettivi complessivi di politica economica e di contenimento della spesa pubblica previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 – Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario -. Modifiche a disposizioni legislative).</i>	Pag.	390
Tutela della concorrenza		
Sentenza 7 novembre 2013, n. 259 <i>legge della Regione Umbria 19 ottobre 2012, n. 16 (Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile. Integrazione alla legge regionale 14 ottobre 2008, n. 13 recante disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini – abrogazione della legge regionale 19 giugno 2002, n. 12) – articolo 10, commi 1 e 2.</i>	Pag.	395
Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario		
Sentenza 7 novembre 2013 n. 260 <i>legge della Regione autonoma Valle D'Aosta 10 dicembre 2010 n. 40 art. 9 comma 1.</i>	Pag.	402
Istituzionale, ordinamento degli enti locali		
Sentenza 3 novembre 2013, n. 263 <i>decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134 - articolo 69, comma 3-bis.</i>	Pag.	408
Trasporti		
Sentenza 13 novembre 2013, n. 264		

<i>legge della Regione Molise 23 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21), dell'articolo 6, comma 1, lettera b).</i>	Pag.	414
 Coordinamento della finanza pubblica		
Sentenza 13 novembre 2013, n. 265 <i>art. 30, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 15 giugno 1988, n. 11 (Disciplina dello stato giuridico ed economico del personale dell'Amministrazione regionale per il triennio 1985-1987 e modifiche ed integrazioni alla normativa concernente lo stesso personale).</i>	Pag.	470
 Bilancio, coordinamento della finanza pubblica		
Sentenza 13 novembre 2013, n. 266 <i>legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5 (Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013/2015), artt. 6, 11, 12 e 13.</i>	Pag.	426
 Governo del territorio		
Sentenza 4 novembre 2013, n. 272 <i>legge Regione Molise 7 agosto 2012, n. 18 (Disposizioni in merito all'approvazione dei piani attuativi conformi alle norme sugli strumenti urbanistici generali vigenti) art. 1; legge Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazione e modifiche urgenti di norme di leggi regionali) art. 1, comma 3.</i>	Pag.	436
 Trasporti		
Sentenza 13 novembre 2013, n. 273 <i>decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) art. 16-bis, nella versione introdotta dalla legge di conversione (legge 7 agosto 2012, n. 135), sia nella versione introdotta dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013).</i>	Pag.	445
 Viabilità, trasporti		
Sentenza 20 novembre 2013, n. 274 <i>art. 16, comma 10-bis; art. 17-ter, comma 5, e 17-undecies, commi 4 e 6, d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), conv., con mod., dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.</i>	Pag.	458
 Pubblico impiego-coordinamento della finanza pubblica		
Sentenza 22 novembre 2013, n. 277 <i>legge della Regione autonoma della Sardegna 26 giugno 2012, n. 13 (Rimodulazione del quadro degli interventi regionali a sostegno delle politiche del lavoro e disposizioni in materia di contratti a termine), articoli 2 e 3, commi 1 e 2; legge della Regione autonoma della Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, recante «Finanziamento agli enti locali per il funzionamento dei Centri servizi per il lavoro (CSL), dei Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e delle Agenzie di sviluppo locale e</i>		

<i>disposizioni varie» articoli 1, comma 1, 2, 2, commi 1, 2, 3 e 5, 6, comma 1.</i>	Pag.	467
<i>Tutela della concorrenza; professioni</i>		
Sentenza 28 novembre 2013, n. 282		
<i>legge della Regione Toscana 11 dicembre 2012, n. 74 “Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) in attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno” - articolo 1.</i>	Pag.	485
<i>Istituzionale, ordinamento degli enti locali</i>		
Sentenza 2 dicembre 2013, n. 285		
articolo unico della legge della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste 23 novembre 2012, n. 33 (Modificazione alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 – Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti)	Pag.	490
<i>Ordinamento civile e coordinamento della finanza pubblica</i>		
Sentenza 4 dicembre 2013, n. 286		
<i>artt. 8 e 9 della legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15 (Disposizioni di manutenzione e adeguamento della normativa regionale); artt. 8, comma 8, e 18, comma 1, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2012).</i>	Pag.	497
<i>Coordinamento della finanza pubblica</i>		
Sentenza 4 dicembre 2013, n. 287		
<i>art. 1, comma 30, della legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2011).</i>	Pag.	510
<i>Coordinamento della finanza pubblica</i>		
Sentenza 6 dicembre 2013, n. 289		
<i>legge della Regione Abruzzo 28 settembre 2012, n. 48 (Modifiche alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 “Interventi normativi e finanziari per l’anno 2010”, modifiche alla legge regionale 10 marzo 1993, n. 15 “Disciplina per l’utilizzo e la rendicontazione dei contributi ai gruppi consiliari” e disposizioni relative al contenimento della spesa del personale a tempo determinato), art. 3, comma 2.</i>	Pag.	514
<i>Tutela della salute</i>		
Sentenza 6 dicembre 2013, n. 290		
<i>artt. 1 e 3 della legge della Regione Basilicata 23 novembre 2012, n. 22 (Intervento sostitutivo delle aziende sanitarie regionali in caso di inadempienza retributiva nei confronti dei dipendenti delle strutture accreditate al Servizio Sanitario Regionale).</i>	Pag.	518
<i>Tutela della concorrenza</i>		
Sentenza 6 dicembre 2013, n. 292		
<i>legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43 “Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità” - artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5.</i>	Pag.	525

Produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia

Sentenza 11 dicembre 2013, n. 298

art. 5, comma 9; art.12, comma 8; art.13, commi 2, 3, 4, 5 e 6; art. 14, per intero e, in subordine, commi 2, 7 e 9; art. 16, comma 2, lett. a); art. 17; art. 18, commi 2 e 4; art. 34, comma 1, lett. f) ed h) e 35, comma 7, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19 (Norme in materia di energia e distribuzione dei carburanti)......

Pag. 531

Porti e aeroporti

Sentenza 11 dicembre 2013, n. 299

artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 – Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo)......

Pag. 559

Ambiente

Sentenza 11 dicembre 2013, n. 300

articoli 112, 171, 175 e 199 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012)......

Pag. 570

Sanità pubblica, attività libero professionale

Sentenza 11 dicembre 2013, n. 301

articolo 2, comma 1, lettere b), c), e h), e articolo 12, comma 10, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189......

Pag. 583

Caccia

Sentenza 2 dicembre 2013, n. 303

legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania) articoli 5, comma 13; 9, comma 1, lettere a) e c); 10, comma 5; 16, comma 5; 20; 24, comma 5; 25, comma 1, lettera 1; e 36, comma 2.

Pag. 593

Produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia

Sentenza 10 dicembre 2013, n. 307

legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) - art. 5, commi 15 e 18; art. 6, commi 1, lettera f), 3 e 6; art. 7, commi 5 e 6; art. 13, comma 1; art. 16, comma 2; art. 18, comma 2, ultima parte.....

606

Ambiente

Sentenza 17 dicembre 2013, n. 308

art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici)......

Pag. 624

Difesa; tutela del lavoro e coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 17 dicembre 2013, n. 309

legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19

(Disposizioni per la valorizzazione dei servizi volontari in Provincia di Bolzano e modifiche di leggi provinciali in materia di attività di cooperazione allo sviluppo e personale) – artt. 3, comma 1, lettera a); 6, commi 5, 6 e 9; 15, comma 1, lettera b). Pag. 639

Elenco delle sentenze di mero rito Pag. 651

Sentenza: 1 luglio 2013, n. 167

Materia: organizzazione e rapporti di lavoro (ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e della regione) – ordinamento civile

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articolo 3 Cost. e articolo 97 Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 12, comma 4, della legge della Regione Lombardia 16 luglio 2012, n. 12 (Assestamento al bilancio per l'esercizio finanziario 2012 ed al bilancio pluriennale 2012/2014 a legislazione vigente e programmatico – I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali), come sostituito dall'articolo 1 della legge della Regione Lombardia 24 dicembre 2012, n. 21 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2013)

Esito: illegittimità della disposizione censurata

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha posto con riferimento agli artt. 3 e 97 della Cost. questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 2 e 4, della legge della Regione Lombardia 16 luglio 2012, n. 12 (Assestamento al bilancio per l'esercizio finanziario 2012 ed al bilancio pluriennale 2012/2014 a legislazione vigente e programmatico – I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali).

Tali disposizioni, finalizzate alla razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso la riorganizzazione delle società partecipate dalla Regione, dispongono il trasferimento delle funzioni di due società in house della Regione Lombardia (la Lombardia informatica s.p.a. e Cestec s.p.a.) a strutture organizzative regionali. Al fine di attuare il trasferimento di funzioni, tali disposizioni stabiliscono anche l'inquadramento del personale in servizio a tempo indeterminato delle due società partecipate in altrettanti ruoli speciali ad esaurimento presso due articolazioni della Regione Lombardia. In particolare, il comma 2 dell'art. 12 dispone il trasferimento del personale della Lombardia informatica all'Agenzia regionale centrale acquisti e il comma 4 dello stesso articolo dispone invece il trasferimento del personale della Cestec all'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Lombardia.

In sostanza, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, attraverso le disposizioni censurate, si determinerebbe l'assunzione a tempo indeterminato da parte della Regione di tutto il personale in servizio presso le società controllate, in assenza di una procedura selettiva aperta al pubblico e dunque, in contrasto con il principio di ragionevolezza e del pubblico concorso di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Secondo la Regione, nel caso di specie, la deroga al pubblico concorso sarebbe consentita dalla necessità di assicurare continuità all'attività svolta dalle due società,

nonché dal fatto che il personale già in servizio presso le società era stato in precedenza selezionato con procedure simili a quelle previste per il pubblico impiego, in attuazione del principio previsto dall'art. 18 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) che obbliga le società partecipate ad adottare con propri provvedimenti criteri e modalità per il reclutamento del personale.

In via preliminare la Corte ha rilevato che nelle more del giudizio è intervenuta con riferimento alla norma regionale censurata una modifica legislativa.

In particolare, l'art. 1 della legge regionale della Lombardia 24 dicembre 2012, n.21 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2013) ha abrogato il comma 2 dell'art. 12, mentre il comma 4 dello stesso articolo è stato sostituito da una norma che prevede un regime dei contratti di lavoro parzialmente diverso da quello previsto dalla norma originaria.

La nuova disposizione prevede che i dipendenti a tempo indeterminato in servizio presso Lombardia informatica s.p.a. e presso Cestec s.p.a. sono inquadrati rispettivamente nei ruoli dell'Agenzia regionale centrale acquisiti e nei ruoli di ARPA Lombardia “a seguito di esito positivo della procedura selettiva che è espletata nei limiti e a valere sulle facoltà assunzionali dell'ente nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge recante (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2013)”.

In sintesi, secondo la Corte la nuova disciplina - sostituendo al sistema del trasferimento automatico dei lavoratori quello basato sull'espletamento di una prova attitudinale e condizionando il trasferimento alla effettiva disponibilità, da parte della Regione, delle risorse finanziarie per l'aggiunta in pianta organica dei nuovi posti da coprire - ha posto nel nulla in modo definitivo e retroattivo, il contenuto dispositivo dei due commi originari, per cui non residua alcuna possibilità che gli stessi abbiano avuto medio tempore attuazione.

Per altro verso, la Corte sottolinea però la sostanziale omogeneità della nuova disciplina rispetto a quella originaria, in considerazione del fatto che anche la nuova disposizione consente il trasferimento di personale in mancanza di concorso aperto al pubblico, esclusivamente sulla base di una prova attitudinale riservata al personale già assunto presso la società in house.

Di conseguenza, la Corte, dopo aver rilevato che la nuova disciplina regionale non pare soddisfacente rispetto alle doglianze sollevate dal legislatore statale, conformemente alla propria giurisprudenza (cfr per tutto sent. 198 del 2012), dispone il trasferimento della questione di legittimità costituzionale sulla nuova norma, come risultante in seguito all'abrogazione del comma 2 e alla modifica del comma 4 disposte dall'art. 1 della legge della Regione Lombardia n. 21 del 2012.

La Corte passa dunque ad esaminare la questione di legittimità nel merito.

Sotto questo profilo la Corte sottolinea come la propria giurisprudenza abbia sempre evidenziato che un interesse pubblico per la deroga al principio del pubblico concorso al fine di valorizzare pregresse esperienze professionali dei lavoratori assunti sussiste solo in presenza di precise circostanze quali la necessità che la legge individui in via preventiva le condizioni per l'esercizio del potere di assunzione, subordini la costituzione del rapporto a tempo indeterminato all'accertamento di specifiche necessità funzionali della p.a., preveda procedure di verifica dell'attività svolta.

Ciò presuppone in primo luogo che i soggetti da assumere abbiano maturato la loro esperienza all'interno della p.a. (e non alle dipendenze di datori di lavoro esterni, cfr., sul punto, sent. n. 215 del 2009) e che la deroga al principio deve essere contenuta entro determinati limiti percentuali, in modo da non precludere in modo assoluto la possibilità di accesso alla generalità dei cittadini (sent. n. 108 del 2011).

Sotto tale profilo la legge regionale della Lombardia, nella parte in cui individua soltanto in modo generico le ragioni giustificatrici della deroga e non prevede procedure di verifica dell'attività professionale svolta, né limiti percentuali all'assunzione senza concorso, viola i principi di cui sopra. Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, infatti, il mancato ricorso alla procedura selettiva di tipo concorsuale non trova alcuna ragione giustificatrice nel trasferimento del personale da una persona giuridica di diritto privato nell'organico di un soggetto pubblico regionale e si risolve in una forma di privilegio indebito per i soggetti che ne possono beneficiare, in contrasto con l'art. 97 Cost. (cfr. sent. n. 62 del 2012).

La modalità privatistica scelta dall'ente pubblico controllante per realizzare le proprie finalità, che connota tutta l'azione contrattuale posta in essere da tali società commerciali, comprese le modalità di reclutamento del personale, rende non assimilabile il rapporto di lavoro con tali società a un rapporto di lavoro pubblico. In tal senso non rileva né il controllo da parte del soggetto pubblico della totalità (o di una quota rilevante) delle azioni delle società partecipate, né il fatto che, ai sensi dell'art. 18 del d.l. n. 112 del 2008, il personale delle stesse società sia stato a sua tempo individuato e reclutato in ossequio ai principi di pubblicità, di trasparenza, di pari opportunità e di decentramento di cui al comma 3 dell'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001. Infatti, anche nel caso in cui tali criteri siano stati rispettati, la normativa richiamata non assicura che la selezione del personale sia avvenuta mediante procedure selettive aperte al pubblico, così come previsto dall'art. 97 Cost.

La natura puramente privata del lavoro alle dipendenze delle società partecipate rende inoperante in caso di trasferimento di funzione da una società partecipata ad un ente pubblico la stessa garanzia del posto di lavoro che l'art. 2112 c.c. riconosce ai lavoratori subordinati in ambito privato in caso di trasferimento d'azienda. Né può essere invocato nel caso di specie l'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001 che prevede l'applicazione di tale garanzia, nel settore del lavoro pubblico, al passaggio di funzioni e dipendenti da enti pubblici ad altri soggetti, in quanto tale articolo non si applica al caso in cui il passaggio di funzioni avvenga come nel caso di specie da soggetti privati ad enti pubblici.

Infine la Corte rileva come il vulnus determinato dall'originaria disposizione non sia stato attenuato dalle modifiche apportate alla stessa dalla legge regionale della Lombardia n. 21 del 2012.

Ad avviso della Corte, la previsione del superamento di un test attitudinale quale condizione per il trasferimento del personale non rende la disposizione censurata, così modificata, meno lesiva dei principi costituzionali invocati. Tale previsione, infatti, non pone alcun rimedio al carattere "chiuso" dell'individuazione degli aspiranti titolari dei nuovi posti di ruolo resi disponibili, in considerazione del fatto che la partecipazione alle prove selettive è esclusivamente riservata ai soli dipendenti delle società partecipate.

Peraltro, neppure la limitazione del trasferimento nell'ambito delle capacità di assunzione dell'ente appare in grado di ovviare al vulnus, in quanto, pur finalizzata al contenimento della spesa pubblica, non produce alcun effetto con riferimento

all'inosservanza dei principi costituzionali di pubblicità del concorso e di tutela della necessaria professionalità dei dipendenti della p.a.

Con la conseguenza che l'art. 12, comma 4, della legge della regione Lombardia n.12/2012, così come sostituito dall'art. 1 della legge della regione Lombardia n. 21/2012 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Impiego pubblico - Norme della Regione Lombardia - Trasferimento delle funzioni di due società in house della Regione (Lombardia Informatica s.p.a. e Cestec s.p.a.) a strutture organizzative regionali - Inquadramento del personale nei ruoli regionali sulla base di una prova attitudinale riservata - Mancanza di una procedura selettiva aperta al pubblico - Violazione dei canoni di ragionevolezza e del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Lombardia 16 luglio 2012, n. 12, art. 12, comma 4, come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Lombardia 24 dicembre 2012, n. 21. - Costituzione, artt. 3 e 97. (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.27 del 3-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 2 e 4, della legge della Regione Lombardia 16 luglio 2012, n. 12 (Assestamento al bilancio per l'esercizio finanziario 2012 ed al bilancio pluriennale 2012/2014 a legislazione vigente e programmatico – I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-19 settembre 2012, depositato in cancelleria il 18 settembre 2012 ed iscritto al n. 124 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Cintioli per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 2 e 4, della legge della Regione Lombardia 16 luglio 2012, n. 12 (Assestamento al bilancio per l'esercizio finanziario 2012 ed al bilancio pluriennale 2012/2014 a legislazione vigente e programmatico - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali).

Le disposizioni regionali censurate, finalizzate alla razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso la riorganizzazione delle società partecipate dalla Regione dispongono il trasferimento delle funzioni di due società in house della regione

Lombardia (la Lombardia Informatica s.p.a. e la Cestec s.p.a.) a strutture organizzative regionali.

In tale prospettiva, per attuare tale trasferimento di funzioni, esse prevedono anche l'inquadramento del personale in servizio a tempo indeterminato delle due società partecipate in altrettanti ruoli speciali ad esaurimento presso due articolazioni della Regione stessa. In particolare, il comma 2 della norma censurata dispone il trasferimento del personale della Lombardia Informatica s.p.a. presso l'Agenzia regionale centrale acquisti e il comma 4 della stessa norma dispone il trasferimento del personale della Cestec s.p.a. presso l'ARPA.

Il Presidente del Consiglio dei ministri si duole della circostanza che, per effetto delle due menzionate disposizioni regionali, si determinerebbe l'assunzione a tempo indeterminato da parte della Regione di tutto il personale precedentemente in servizio presso le società controllate, in mancanza di una procedura selettiva aperta al pubblico e, dunque, in violazione dei canoni di ragionevolezza e del principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La Regione difende la legittimità delle disposizioni censurate, in primo luogo, sottolineando che la deroga al principio del pubblico concorso, che essa introduce, sarebbe giustificata dall'interesse pubblico ad assicurare la continuità della attività, precedentemente svolta dalle predette società ed ora devoluta alla Regione, dato che, attraverso la conservazione delle unità di personale in servizio, si perseguirebbe lo scopo di salvaguardare le loro professionalità.

In secondo luogo, evidenzia la Regione, il personale già in servizio presso le società controllate – e stabilmente inquadrato presso le stesse con contratto di lavoro a tempo indeterminato – era stato selezionato con procedure simili a quelle previste per l'impiego pubblico, e ciò in attuazione del principio dettato dall'art. 18 del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), che obbliga le società partecipate ad adottare con propri provvedimenti criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dell'art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Infine, la Regione sottolinea come l'inquadramento presso i ruoli ad esaurimento della Regione non equivale a un vero e proprio inquadramento in ruolo, dato il carattere transitorio dei ruoli speciali ad esaurimento, istituiti ad hoc, rispettivamente presso l'Agenzia regionale centrale acquisti e presso l'ARPA.

2. – Preliminarmente, deve essere rilevato che, nelle more del giudizio, la norma regionale, nei due commi censurati, è stata modificata dall'art. 1 della successiva legge della Regione Lombardia 24 dicembre 2012, n. 21 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2013), per effetto della quale è stato abrogato il comma 2 dell'articolo 12, mentre il comma 4 dell'articolo 12 è stato sostituito da una norma che prevede un regime dei contratti di lavoro parzialmente discordante da quello dettato dalla norma originaria, nel quale i dipendenti a tempo indeterminato in servizio presso Lombardia Informatica s.p.a. e presso Cestec s.p.a. sono inquadrati, rispettivamente, nei ruoli dell'Agenzia regionale centrale acquisti e nei ruoli di ARPA Lombardia «a seguito di esito positivo della procedura selettiva che è espletata nei limiti e a valere sulle

facoltà assunzionali dell'ente, nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge recante (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2013)».

In sintesi, la nuova disciplina, sostituendo al sistema del trasferimento automatico dei lavoratori quello basato sull'espletamento di una prova attitudinale e condizionando il trasferimento alla effettiva disponibilità, da parte della Regione, delle risorse finanziarie per l'aggiunta in pianta organica dei nuovi posti da coprire, ha posto nel nulla, in modo definitivo e retroattivo, il contenuto dispositivo dei due commi originari, per cui non residua alcuna possibilità che gli stessi abbiano avuto medio tempore attuazione.

Per altro verso, deve essere rilevata la sostanziale omogeneità della nuova disciplina rispetto a quella sostituita, dato che anche la nuova disposizione autorizza il trasferimento di personale, in mancanza di concorso aperto al pubblico, esclusivamente sulla base di una prova attitudinale riservata al personale già assunto presso la società in house. Di conseguenza, potendosi considerare la nuova disciplina regionale non soddisfacente rispetto alle doglianze sollevate dal legislatore statale, va disposto, in linea con la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 198 del 2012), il trasferimento della questione sulla nuova norma, quale risultante in seguito all'avvenuta abrogazione del comma 2 ed alla modificazione del comma 4 operata dall'art. 1 della legge della Regione Lombardia n. 21 del 2012.

3. – Nel merito, la questione è fondata.

In base alla giurisprudenza di questa Corte, un interesse pubblico per la deroga al principio del pubblico concorso, al fine di valorizzare pregresse esperienze professionali dei lavoratori assunti, può ricorrere solo in determinate circostanze: è necessario, infatti, che la legge stabilisca preventivamente le condizioni per l'esercizio del potere di assunzione, subordini la costituzione del rapporto a tempo indeterminato all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e preveda procedure di verifica dell'attività svolta; il che presuppone che i soggetti da assumere abbiano maturato tale esperienza all'interno della pubblica amministrazione, e non alle dipendenze di datori di lavoro esterni (sentenza n. 215 del 2009). Inoltre, la deroga al predetto principio deve essere contenuta entro determinati limiti percentuali, per non precludere in modo assoluto la possibilità di accesso della generalità dei cittadini a detti posti pubblici (sentenza n. 108 del 2011).

La legge censurata si pone in contrasto con i predetti principi. Essa individua soltanto in modo generico le ragioni giustificatrici della deroga sul piano della funzionalità e non prevede meccanismi di verifica dell'attività professionale svolta, né limiti percentuali all'assunzione senza concorso.

La Regione resistente, infatti, si limita a precisare che il personale in questione era titolare di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato con le società partecipate e a invocare la deroga all'osservanza del principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost.

Sul punto, la giurisprudenza di questa Corte non lascia adito a dubbi. In relazione ad una norma regionale che disponeva un generale ed automatico transito del personale di una persona giuridica di diritto privato nell'organico di un soggetto pubblico regionale, senza il previo espletamento di alcuna procedura selettiva di tipo concorsuale, si è statuito che il mancato ricorso a tale forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione non trova alcuna ragione

giustificatrice in ipotesi di tale genere. Il trasferimento da una società partecipata alla Regione o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti che possono beneficiare della norma impugnata, in violazione dell'art. 97 Cost. (sent. n. 62 del 2012).

In altre decisioni questa Corte ha precisato che la modalità privatistica scelta dall'ente pubblico controllante per realizzare le proprie finalità, che connota tutta l'azione contrattuale posta in essere da tali società commerciali, ivi comprese le modalità di reclutamento del personale, rende non assimilabile il rapporto di lavoro con tali società a un rapporto di lavoro pubblico. Il controllo, da parte dell'ente pubblico, della totalità (o di una quota rilevante) delle azioni delle predette società commerciali non è, infatti, sufficiente per giustificare il diverso assunto prospettato dalla Regione. Né ha valore il fatto che, in base a quanto prescritto dall'art. 18 del decreto-legge n. 112, del 2008, il predetto personale è stato, a sua volta, individuato e reclutato sulla base di criteri e modi rispettosi dei principi di pubblicità, di trasparenza, di pari opportunità e di decentramento di cui al comma 3 dell'articolo 35 del d. lgs. n. 165 del 2001. Infatti, anche ammesso che tali criteri siano in concreto rispettati dalla Regione, la normativa richiamata non assicura che la selezione degli stessi sia avvenuta mediante procedure selettive aperte al pubblico, come richiesto dall'art. 97 Cost., e con garanzia di imparzialità di reclutamento.

La natura puramente privata del lavoro alle dipendenze delle società partecipate, del resto, rende inoperante, nella fattispecie del trasferimento di funzioni da una società partecipata ad un ente pubblico, la stessa garanzia del posto di lavoro, che l'art. 2112 cod. civ. riconosce, in ambito privato, ai lavoratori subordinati in caso di trasferimento di azienda. L'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001, che dispone esplicitamente l'applicazione di tale garanzia, nel settore del lavoro pubblico, al passaggio di funzioni e dipendenti da enti pubblici ad altri soggetti (pubblici o privati), non richiama la predetta garanzia per le ipotesi in cui il passaggio di funzioni avvenga – come nel caso previsto dalla legge regionale censurata – da soggetti privati ad enti pubblici: in tali ipotesi, infatti, l'automatico trasferimento dei lavoratori presuppone un passaggio di status – da dipendenti privati a dipendenti pubblici (ancorché in regime di lavoro privatizzato) – che, si ripete, non può avvenire in assenza di una prova concorsuale aperta al pubblico (in tal senso, sent. n. 226 del 2012).

C'è da aggiungere che il vulnus determinato dall'originaria disposizione non è stato in alcun modo attenuato dalle modifiche apportate alla stessa dalla legge reg. Lombardia n. 21 del 2012.

La circostanza che il trasferimento sia stato condizionato al previo superamento di un test attitudinale non rende la disposizione censurata, così modificata, meno lesiva degli invocati principi costituzionali. Non si pone, infatti, in tal modo, alcun rimedio al carattere "chiuso" dell'individuazione degli aspiranti titolari dei nuovi posti di ruolo resi disponibili, dal momento che la partecipazione alle prove selettive è chiaramente riservata ai soli dipendenti delle società partecipate. Questa Corte ha precisato che «anche in regime di impiego pubblico privatizzato [...] il collocamento in ruolo costituisce la modalità attraverso la quale si realizza l'inserimento stabile dell'impiegato in un posto della pianta organica di una pubblica amministrazione, cosicché la garanzia del concorso pubblico non può che riguardare anche l'ipotesi di mera trasformazione di un rapporto contrattuale a tempo indeterminato in rapporto di ruolo, allorché - come si è detto – l'accesso al suddetto rapporto non di ruolo non sia a sua volta avvenuto mediante una procedura concorsuale» (sentenze n. 205 del 2004 e n. 215 del 2009).

D'altra parte, neppure la limitazione del predetto trasferimento nell'ambito delle capacità di assunzione dell'ente è in grado di ovviare al descritto vulnus. Tale limite, infatti, pur meritevolmente finalizzato alla razionalizzazione della spesa pubblica, non spiega alcun effetto rispetto all'inosservanza dei principi costituzionali, invocati nel presente giudizio, di pubblicità del concorso e di tutela della necessaria professionalità dei dipendenti della pubblica amministrazione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4, della legge della Regione Lombardia 16 luglio 2012, n. 12 (Assestamento al bilancio per l'esercizio finanziario 2012 ed al bilancio pluriennale 2012/2014 a legislazione vigente e programmatico - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Lombardia 24 dicembre 2012, n. 21 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – collegato ordinamento 2013).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2013.

Franco GALLO, Presidente
Luigi MAZZELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2013.

Sentenza: 4 luglio 2013, n. 171

Materia: demanio e patrimonio, demanio marittimo, concessioni amministrative

Limiti violati: art. 117, I comma, Cost, in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; art. 117, II comma, lett. e), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, L. R. Liguria 30 luglio 2012, n. 24

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Si tratta di sentenza espressione di una linea giurisprudenziale consolidata (sentenze nn. 180, 233, 340/2010, n. 213/2011).

Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale in relazione alla normativa regionale di cui all'oggetto.

Tale articolato estende la possibilità di prorogare la durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico- alberghiere (in sostanza e principalmente per gli stabilimenti balneari) attualmente in essere addirittura senza un limite massimo di tempo, con ciò superando il termine di durata normale delle concessioni in atto, già prorogato con norma statale a tutto il 2015 (si veda l'art. 1, comma 18, D.L. 30.12.2009 n. 194, convertito in legge 26.02.2010 n. 15).

Merita focalizzare l'attenzione sul fatto che l'intervento del legislatore statale origina dalla necessità di prevenire le conseguenze di una possibile declaratoria di incompatibilità del diritto interno derivante da una procedura di infrazione promossa dalla Commissione europea (procedura n. 4908/2008), avente ad oggetto la disposizione di cui al secondo periodo del comma 2 dell'art. 37 del Codice della navigazione italiano, che accordava priorità alle domande di rinnovo di concessioni già esistenti, rispetto alle istanze di primo rilascio, avanzate sul medesimo bene demaniale; la Commissione dubitava della compatibilità di tale norma di diritto interno con il diritto dell'Unione. Con le disposizioni impugnate, la regione Liguria avrebbe, dal punto di vista della Presidenza del Consiglio, violato l'art. 117, I comma, Cost. in relazione agli articoli 49 (e 101) del Trattato sul funzionamento della U.E., comprimendo oltre i limiti costituzionali i principi di concorrenza e libertà di stabilimento, nonché l'art. 117, II comma, lett. e), Cost..

La Regione Liguria non si è costituita.

La Corte, relativamente all'impugnazione della normativa richiama le proprie precedenti sentenze nn. 180/2010 e 340/2010, conformi, relative a fattispecie che possono essere definite "in esatti termini", a suo tempo puntualmente stigmatizzate dalla Corte stessa (si trattava, nel primo caso, del giudizio sulla legittimità costituzionale di una norma della Regione Emilia-Romagna e, nel secondo caso, di una

norma della Regione Toscana le quali, similmente a quella oggi scrutinata, consentivano la possibilità di estendere la validità delle concessioni sul demanio marittimo, in essere alla data del 31 dicembre 2009, fino ad un massimo di venti anni, a richiesta del concessionario, sia pure subordinatamente alla verifica di determinati presupposti di meritevolezza, in termini di sforzi economici profusi ed investimenti).

Oggi come in quelle occasioni, si è di fronte alla estremizzazione degli effetti indotti dall'istituto del cosiddetto "diritto di insistenza", noto in diritto amministrativo in materia di concessioni traslative. L'istituto in esame si traduce nella possibilità per il concessionario in scadenza di permanere nel godimento del bene demaniale nelle more delle procedure di rinnovo della concessione amministrativa (rinnovo per il quale gli è accordata priorità rispetto ad altri operatori). Tale istituto non risulta più positivizzato, almeno nell'ambito del demanio marittimo, dopo il citato intervento legislativo statale di modifica dell'art. 37 del Codice della navigazione.

La modifica in discorso si era resa necessaria proprio per evitare una procedura di infrazione cagionata dalla dubbia compatibilità delle norme del codice della navigazione italiano con il diritto comunitario, in particolare con il principio di libera concorrenza e con la libertà di stabilimento.

Concedendo una estensione addirittura *sine die* della durata delle concessioni, la norma regionale ligure, di fatto, introduce una disparità di trattamento fra operatori già inseriti nel settore ed operatori "nuovi", che vedono ristrette le proprie aspettative di ingresso nel mercato alla sola ipotesi di rinuncia volontaria al rinnovo da parte del concessionario uscente o a quella di un diniego di rinnovo per mancanza dei requisiti.

Si tratta della riedizione, per via surrettizia, del diritto di insistenza, ormai espunto dall'ordinamento.

Risulta dunque palese la violazione del principio di parità di trattamento tra gli operatori, desumibile dagli artt. 49 (e 101) del Trattato sul funzionamento della U.E., principio che presiede alla libertà di concorrenza e di stabilimento nell'ambito del territorio dell'Unione.

La norma impugnata va dunque soggetta a dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, I comma, Cost. in relazione agli artt. 49 (e 101) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, nonché per violazione dell'art. 117, II comma, lett. e) Cost., vertendosi in materia di tutela della libertà di concorrenza.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Liguria - Proroga automatica delle concessioni per il demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione, senza alcuna determinazione della durata temporale - Disparità di trattamento tra operatori economici in violazione dei principi della concorrenza e della libertà di stabilimento - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Liguria 30 luglio 2012, n. 24, art. 1. - Costituzione, art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e); direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE, art. 12, comma 2. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.28 del 10-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Liguria 30 luglio 2012 n. 24, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti) per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-8 ottobre 2012, depositato in cancelleria l'11 ottobre 2012, iscritto al n. 141 del registro ricorsi 2012.

Sentito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Presidente Franco Gallo, sentito il Giudice relatore Marta Cartabia e sentito l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Liguria 30 luglio 2012, n. 24, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero) demanio marittimo e porti per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate», per violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 12, comma 2, della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto, prevedendo una proroga automatica delle concessioni per il demanio marittimo, determina una disparità di trattamento tra operatori economici in violazione dei principi della concorrenza e della libertà di stabilimento, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non avrebbero la possibilità, alla scadenza della concessione, di subentrare al precedente gestore a meno che quest'ultimo rinunci a chiedere la proroga.

2.– Per un più agevole esame della questione sottoposta all'esame della Corte è bene procedere ad una sintetica ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata.

2.1.– Il legislatore nazionale ha modificato, con l'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, le modalità di accesso da parte degli operatori economici alle concessioni relative a beni demaniali marittimi. Tale intervento normativo ha fatto seguito alla procedura d'infrazione comunitaria n. 2008/4908, aperta nei confronti dello Stato italiano per il mancato adeguamento all'art. 12, comma 2, della direttiva n. 2006/123/CE, in base al quale è vietata qualsiasi forma di automatismo che, alla scadenza del rapporto concessorio, possa favorire il precedente concessionario. La Commissione europea, con una lettera di costituzione in mora notificata il 2 febbraio 2009, aveva ritenuto che il dettato dell'art. 37 del codice della navigazione fosse in contrasto con l'art. 43 del Trattato CE (ora art. 49 del Trattato sul funzionamento

dell'unione Europea, TFUE) poiché, prevedendo un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo (cosiddetto diritto di insistenza), configurava una restrizione alla libertà di stabilimento e comportava in particolare discriminazioni in base al luogo di stabilimento dell'operatore economico, rendendo estremamente difficile, se non impossibile, l'accesso di qualsiasi altro concorrente alle concessioni in scadenza.

2.2.– Facendo seguito a tali rilievi, il legislatore statale è intervenuto con l'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009, che, per quanto qui rileva, ha disposto la soppressione del secondo periodo del secondo comma dell'art. 37 cod. nav., nella parte in cui accordava una preferenza al concessionario in scadenza.

2.3.– In sede di conversione del decreto-legge n. 194 del 2009 da parte della legge n. 25 del 2010, si è aggiunto un rinvio indiretto (e non previsto nel testo originario del decreto legge) all'articolo 01, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, che produceva l'effetto di consentire il rinnovo automatico delle concessioni, di sei anni in sei anni.

2.4.– La Commissione europea, con una lettera datata 5 maggio 2010, di messa in mora complementare nell'ambito della medesima procedura di infrazione 2008/4908, ha ritenuto che tale rinvio, che stabiliva il rinnovo automatico, di sei anni in sei anni, delle concessioni in scadenza, privasse, nella sostanza, di ogni effetto l'adeguamento ai principi comunitari effettuato con il decreto-legge n. 194 del 2009 e fosse contrario, sia all'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE, sia all'articolo 49 del TFUE, che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento.

2.5.– In seguito a questi ulteriori rilievi, l'articolo 11, comma 1, lettera a), della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – legge comunitaria 2010), ha abrogato il già citato comma 2 dell'articolo 01 del decreto-legge n. 400 del 1993. Lo stesso articolo 11 ha, inoltre, delegato il Governo ad adottare, entro quindici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo avente ad oggetto la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime.

2.6.– In conseguenza di questi interventi legislativi, la procedura di infrazione è stata chiusa il 27 febbraio 2012.

3.– Alla luce di tali premesse, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria n. 24 del 2012 è fondata.

La norma regionale impugnata prevede, a determinate condizioni, una proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione, senza nemmeno determinarne la durata temporale.

Come questa Corte ha ripetutamente affermato in ipotesi del tutto analoghe, il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, determinando altresì una disparità di

trattamento tra operatori economici, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti. Al contempo, la disciplina regionale impedisce l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato, ponendo barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza (sentenze n. 213 del 2011, nn. 340, 233 e 180 del 2010).

Queste conclusioni sono, del resto, avvalorate dai rilievi formulati dalla Commissione europea nella sopracitata procedura di infrazione, secondo cui la Repubblica italiana, prevedendo un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 49 del TFUE e dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria n. 24 del 2012, per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria 30 luglio 2012, n. 24, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti) per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2013.

Sentenza: 4 luglio 2013, n. 172

Materia: assistenza e beneficenza pubblica

Limiti violati: articoli 3, 10, 117, primo comma (per violazione dell'art. 21, numero 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, del 25 marzo 1957), e 117, quarto comma, della Costituzione, nonché dell'articolo 8, numero 25, 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: Presidenza del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 9, comma 1, (nonché la lettera *a* dello stesso comma 1), della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15 (Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria)

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione dell'assegno di cura agli stranieri legalmente residenti nella Provincia autonoma di Trento; illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, lettera *a*), della medesima legge della Provincia autonoma di Trento n. 15 del 2012, limitatamente alle parole “da almeno tre anni continuativi”

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

La disposizione impugnata recita: “ *Sono destinatari dell'assegno di cura i cittadini italiani o di Stati appartenenti all'Unione europea, gli apolidi e gli stranieri in possesso della carta di soggiorno ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), purché sussistano congiuntamente le seguenti condizioni:*

- a) siano residenti nel territorio della Provincia di Trento da almeno tre anni continuativi;*
- b) siano dichiarati non autosufficienti secondo quanto previsto dall'articolo 2;*
- c) siano in possesso dei requisiti economico-patrimoniali definiti ai sensi dell'articolo 10, comma 6”.*

Parte ricorrente sostiene che il legislatore provinciale, che ha competenza esclusiva in materia di assistenza e beneficenza pubblica e competenza residuale in materia di servizi sociali (riconosciuta alle Regioni ordinarie dall'art. 117, quarto comma, Cost., estesa, per il principio di maggiore autonomia, alla Provincia autonoma di Trento ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), abbia comunque ecceduto nella disciplina de quo, poiché essa pone in essere una discriminazione non motivata in

tema di fruibilità di servizi sociali nei confronti di cittadini italiani, europei e stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia.

Parete resistente di converso sostiene che l'assegno di cura costituisce una prestazione ulteriore rispetto ai livelli minimi essenziali, finanziata con risorse proprie della Provincia, che può porre determinati legami perduranti nel tempo con il territorio provinciale, al fine di evitare abusi e sfioramento della sostenibilità finanziaria del beneficio in questione.

La Corte censura la disposizione di incostituzionalità per violazione dell'articolo 3 della Costituzione, in quanto il legislatore provinciale non ha disposto conformemente al principio di ragionevolezza. Pur essendo consentita una disciplina differenziata per l'accesso ad un beneficio economico di carattere assistenziale, in ragione delle risorse finanziarie disponibili (*sentenza n. 133 del 2013*) e che quello della residenza costituisce «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (*sentenza n. 432 del 2005*) – tuttavia la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irragionevole o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio (*sentenze n. 133 e n. 2 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005*).

Non si è in presenza di una ragionevole correlazione tra il presupposto per l'ammissibilità all'assegno di cura (residenza da tre anni) e gli altri requisiti per l'accesso ad esso (non autosufficienza, stato di bisogno).

Anche la necessità per gli extracomunitari di possedere la carta di soggiorno (peraltro sostituita dal 2007 con il permesso CE per soggiornanti di lungo periodo), appare irragionevole, in quanto l'erogazione della prestazione sociale non può e non deve essere discriminata in base alla titolarità di un determinato titolo di soggiorno, fatto che potrebbe escludere soggetti maggiormente più bisognosi, che tali devono essere considerati proprio in ragione della finalità, sociale, perseguita dalla normativa. Ciò che, dunque, assume valore dirimente agli effetti del sindacato di costituzionalità, non è la denominazione o l'inquadramento formale della singola provvidenza, quanto, piuttosto, il concreto atteggiarsi di questa nel panorama delle varie misure e dei benefici di ordine economico che il legislatore (statale o regionale) ha predisposto quali strumenti di ausilio ed assistenza in favore di categorie "deboli". La compatibilità costituzionale delle scelte legislative va dunque affermata se ed allorquando, «alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale», la misura presa in considerazione integri un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento di "bisogni primari" inerenti alla sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare (*sentenze n. 329 del 2011 e n. 187 del 2010*).

Straniero - Norme della Provincia di Trento - Tutela delle persone non autosufficienti - Assegno di cura - Necessario possesso della titolarità della carta di soggiorno - Mancanza di correlazione tra il requisito richiesto e la situazione di bisogno della persona non autosufficiente - Violazione del canone di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori profili di censura. - Legge della Provincia di Trento 24 luglio 2012, n. 15, art. 9, comma 1. - Costituzione, art. 3 (art. 117, quarto comma; statuto della Regione Trentino Alto-Adige, art. 8, numero 25).

Straniero - Norme della Provincia di Trento - Tutela delle persone non autosufficienti - Assegno di cura - Necessario possesso del requisito della residenza da almeno tre anni continuativi nel

territorio provinciale - Mancanza di correlazione tra il requisito richiesto e la situazione di bisogno della persona non autosufficiente - Violazione del canone di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura. - Legge della Provincia di Trento 24 luglio 2012, n. 15, art. 9, comma 1, lettera a). - Costituzione, art. 3 (art. 117, quarto comma; statuto della Regione Trentino Alto-Adige, art. 8, numero 25). (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.28 del 10-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15 (Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 settembre-4 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 4 ottobre 2012 ed iscritto al n. 131 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Gesualdo d'Elia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna in via principale l'articolo 9, comma 1 (nonché la lettera a dello stesso comma 1), della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15 (Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria), secondo il quale «Sono destinatari dell'assegno di cura i cittadini italiani o di Stati appartenenti all'Unione europea, gli apolidi e gli stranieri in possesso della carta di soggiorno ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), purché sussistano congiuntamente le seguenti condizioni: a) siano residenti nel territorio della Provincia di Trento da almeno tre anni continuativi; b) siano dichiarati non autosufficienti secondo quanto previsto dall'articolo 2; c) siano in possesso dei requisiti economico-patrimoniali definiti ai sensi dell'articolo 10, comma 6».

Il ricorrente deduce che la disposizione eccede la competenza legislativa esclusiva in materia di «assistenza e beneficenza pubblica» attribuita alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 8, numero 25, 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 la competenza residuale in materia di servizi sociali riconosciuta alle Regioni ordinarie dall'art. 117, quarto comma, della Costituzione, che ritiene spettante alla Provincia autonoma di Trento ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In particolare, da un lato, l'esclusione dal beneficio delle persone prive del requisito della residenza temporalmente protratta nel territorio provinciale è censurata in quanto lesiva dell'art. 3 Cost., giacché introdurrebbe un elemento di distinzione arbitrario, in assenza di alcuna ragionevole correlabilità tra tale condizione positiva di ammissibilità al beneficio e gli altri particolari requisiti, che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale; e dell'art. 117, primo comma, Cost., poiché porrebbe una misura restrittiva delle libertà di circolazione e di soggiorno previste dall'art. 21, numero 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea del 25 marzo 1957. Dall'altro lato, la limitazione (per gli stranieri extracomunitari) dell'attribuzione dell'«assegno di cura» ai soli soggetti che siano in possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo, violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto determina una discriminazione tra gli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, in contrasto con l'art. 41 del citato decreto legislativo n. 286 del 1998 e con l'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001); nonché l'art. 10, primo comma, Cost., poiché tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato.

2. – Le questioni sono entrambe fondate in riferimento all'art. 3 Cost.

2.1. – Va, innanzi tutto, rilevato che la legge provinciale n. 15 del 2012 – sulla premessa che «La Provincia autonoma di Trento tutela in funzione dei bisogni le persone non autosufficienti e ne sostiene le famiglie, assicurando mezzi adeguati alle loro esigenze di vita», promuovendo «la permanenza delle persone non autosufficienti nel proprio ambito familiare» (art. 1, comma 1); e considerate, ai fini della legge, «non autosufficienti le persone che sono prive dalla nascita o che hanno subito una perdita permanente parziale o totale dell'autonomia delle abilità fisiche, psichiche, sensoriali, cognitive e relazionali con conseguente incapacità di compiere gli atti essenziali della vita quotidiana senza l'aiuto determinante di altre persone» (art. 2, comma 1) – stabilisce che la medesima Provincia «assicura alle persone non autosufficienti l'erogazione di qualificati interventi di cura, di assistenza e di protezione sociale secondo quanto previsto da questa legge, compatibilmente con le risorse organizzative, strumentali e finanziarie disponibili, privilegiando le modalità che garantiscono la permanenza della persona non autosufficiente nel proprio ambito familiare» (art. 6, comma 1), mediante l'erogazione di un «assegno di cura», appunto «orientato a favorire la permanenza dell'assistito nel proprio domicilio» e «correlato alla misura del bisogno della persona non autosufficiente da garantire in ambito domiciliare e semiresidenziale» (art. 10, comma 1, primo periodo) nonché destinato ai soggetti portatori dei requisiti individuati nel censurato art. 9, comma 1, tra i quali quelli oggetto delle spiegate censure.

Di conseguenza, risulta palese (come peraltro non contestato) che la normativa in oggetto rientri nell'ambito di competenza legislativa esclusiva in materia di «assistenza e beneficenza pubblica» attribuita alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 8, numero 25, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, oltre che in quello di competenza residuale in materia di servizi sociali, riconosciuta alle Regioni ordinarie dall'art. 117, quarto comma, Cost., e che può ritenersi estesa, per il principio di maggiore autonomia, alla Provincia autonoma di Trento ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

3. – Ciò premesso, relativamente alla lamentata violazione del canone di ragionevolezza determinata dalla esclusione dal beneficio di tutti coloro (italiani e stranieri) i quali non siano residenti da almeno tre anni continuativi nel territorio provinciale (art. 9, comma 1, lettera a), va ribadito che – se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili (da ultimo sentenza n. 133 del 2013) e che quello della residenza costituisce «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005) – tuttavia la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio (sentenze n. 133 e n. 2 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005).

Orbene, nella specie, non è dato riscontrare proprio tale ragionevole correlazione tra l'impugnato presupposto di ammissibilità al beneficio (residenza protratta nel tempo) e gli altri peculiari requisiti (situazione di bisogno e di disagio anche economico riferibili direttamente alla persona non autosufficiente in quanto tale), che costituiscono le condizioni di fruibilità della provvidenza in esame. La mancanza di correlazione determina il venir meno della ragionevolezza della previsione di un requisito differenziato (e, nella specie, pesantemente aggravato), che, lungi dal trovare giustificazione nella essenza e finalità del beneficio, contraddittoriamente potrebbe portare ad escludere soggetti altrettanto (se non più) esposti alle condizioni di bisogno e di disagio (che il censurato sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale), senza che sia possibile presumere, in termini assoluti, che lo stato di bisogno di chi risieda (seppur regolarmente) nella Provincia da meno di tre anni sia minore rispetto a chi vi risieda da più anni (sentenze n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013).

3.1. – Tale previsione realizza dunque una discriminazione, che contrasta con la funzione e la ratio normativa stessa, in violazione del limite di ragionevolezza imposto anche dal rispetto del principio di uguaglianza.

Né rileva in senso contrario la circostanza – su cui si sofferma la difesa della Provincia resistente – che l'assegno di cura costituisce una prestazione ulteriore e facoltativa, che si pone al di sopra dei livelli minimi essenziali, dalla Provincia stessa finanziata per libera scelta e con i propri mezzi; e che, dunque, per la sua attribuzione sarebbe legittimamente richiesto un particolare legame con il territorio della comunità

(senza discriminazioni in base alla cittadinanza ovvero all'origine), al fine di scoraggiare fenomeni di trasferimenti di residenza fittizi o opportunistici, nonché di garantire la sostenibilità finanziaria del beneficio. Va, al contrario, ribadita l'affermazione di questa Corte, secondo cui tanto l'una che l'altra circostanza eccepite non escludono «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» (sentenze n. 2 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005).

4. – Altrettanto fondato risulta il secondo profilo di censura, relativo alla limitazione della attribuzione dell'«assegno di cura» ai soli soggetti (extracomunitari) che siano in possesso dello specifico titolo costituito dalla «carta di soggiorno ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» (art. 9, comma 1).

Come sottolineato, da ultimo, dalla sentenza n. 40 del 2013, la carta di soggiorno è stata sostituita, a far data dal 2007, con il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, a norma dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), il cui conseguimento da parte dello straniero è condizionato: a) dalla disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati dall'art. 29, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina della immigrazione e norme sulla condizione dello straniero); b) dalla disponibilità di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio; c) dal possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità.

Si tratta di requisiti (che vanno da parametri di squisita connotazione censuaria ad altri che attengono alle generali condizioni di vita, per finire con un presupposto di tipo meramente temporale, relativo al periodo di permanenza in Italia con regolare permesso di soggiorno) che non si raccordano (ed anzi presentano carattere fortemente derogatorio) con la generale previsione dettata in materia di prestazioni sociali ed assistenziali in favore dei cittadini extracomunitari dall'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998, il quale prevede che «Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».

4.1. – La limitazione del novero dei fruitori della provvidenza in esame operata dalla norma, censurata anche sotto questo profilo, deve ritenersi lesiva dell'art. 3 Cost. (sentenza n. 4 del 2013), non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la condizione di accesso dei cittadini extracomunitari alle prestazioni assistenziali in questione e le situazioni di bisogno o disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità dell'assegno di cura. Va ribadito, infatti, che non è possibile presumere in modo aprioristico che stranieri non autosufficienti, titolari di un permesso per soggiornanti di lungo periodo – in quanto già

presenti in precedenza sul territorio nazionale in base a permesso di soggiorno protratto per cinque anni – versino in stato di bisogno o disagio maggiore rispetto agli stranieri che, sebbene anch'essi regolarmente presenti nel territorio nazionale, non possono vantare analogo titolo legittimante.

Come già affermato da questa Corte, mentre è possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni sociali, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata, una volta che il diritto a soggiornare alle predette condizioni non sia in discussione, l'accesso a una misura sociale non può, invece, essere differenziato in ragione della «necessità di uno specifico titolo di soggiorno» (sentenza n. 61 del 2011), che di fatto porti ad escludere proprio coloro che potrebbero risultare i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale (sentenza n. 40 del 2011).

Ciò che, dunque, assume valore dirimente agli effetti del sindacato di costituzionalità, non è la denominazione o l'inquadramento formale della singola provvidenza, quanto, piuttosto, il concreto atteggiarsi di questa nel panorama delle varie misure e dei benefici di ordine economico che il legislatore (statale o regionale) ha predisposto quali strumenti di ausilio ed assistenza in favore di categorie “deboli”. La compatibilità costituzionale delle scelte legislative va dunque affermata se ed allorquando, «alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale», la misura presa in considerazione integri un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento di “bisogni primari” inerenti alla sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare (sentenze n. 329 del 2011 e n. 187 del 2010). Condizione questa che certamente (per quanto detto) si configura relativamente alla provvidenza in esame, che è espressamente destinata a coinvolgere e salvaguardare beni e valori tutti di primario risalto nel quadro dei diritti fondamentali della persona non autosufficiente anche con riferimento al contesto familiare in cui è inserita. Senza pertanto che valga l'eccezione mossa dalla resistente in ragione del fatto che l'assegno de quo è «misura integrativa dell'indennità di accompagnamento» (art. 10, comma 2, ultimo periodo), giacché (come già detto) la classificazione del beneficio va operata imprescindibilmente con riferimento alla natura e alla portata teleologica che ne caratterizzano la predisposizione e la prestazione.

5. – Conseguentemente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge provinciale n. 25 del 2012, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione dell'assegno di cura agli stranieri legalmente residenti nella Provincia autonoma di Trento; e va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera a), limitatamente alle parole «da almeno tre anni continuativi».

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15 (Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione dell'assegno di cura agli stranieri legalmente residenti nella Provincia autonoma di Trento;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, lettera a), della medesima legge della Provincia autonoma di Trento n. 15 del 2012, limitatamente alle parole «da almeno tre anni continuativi».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2013.

Sentenza: 4 luglio 2013, n. 178

Materia: ambiente – valutazione d’impatto ambientale (VIA) e valutazione ambientale strategica (VAS)

Limiti violati: articolo 117, primo e secondo comma, lettera s) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 3, comma 2, articolo 18, commi 2 e 4, allegato A della legge Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32 (Disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale)

Esito: Illegittimità costituzionale delle norme censurate

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento agli articoli 117, primo e secondo comma, lettera s), ed in relazione agli articoli 6, comma 3, e 20, commi 2 e 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ed all’articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente), questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2, e dell’allegato A della legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, (Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale), nonché dell’articolo 18, commi 2 e 4.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l’art. 3, comma 2, della l.r. 32/2012, dispone che i piani ed i programmi contemplati nel comma 1, *“che hanno ad oggetto l’uso di piccole aree a livello locale e le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 1 sono soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità alla VAS di cui all’art. 13, nei casi indicati nell’allegato A, in quanto aventi potenziali effetti sull’ambiente”* si porrebbe in contrasto con l’art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in quanto limiterebbe la verifica di assoggettabilità alla VAS a detti piani e programmi nei soli casi in cui *“abbiano potenziali effetti sull’ambiente”*, in contrasto con l’art. 3, paragrafo 3, della direttiva 2001/42/CE, recepita dall’art. 6, comma 3, del d.lgs. 152/2006.

L’allegato A è impugnato nella parte in cui individua i piani ed i programmi di scarso impatto ambientale, esclusi come tali dalla procedura di assoggettabilità a VAS, non solo in base alla natura dell’area interessata, ma anche in base alle dimensioni quantitative dell’intervento, si porrebbe, infine, in contrasto con l’art. 117, primo comma, Costituzione. L’identificazione delle condizioni per l’espletamento della procedura con riguardo alle dimensioni quantitative dei progetti, come operata nei

numeri 4, 5, 6 e 7 dell'allegato A, determinerebbe, infatti, un'indebita commistione tra valutazione ambientale dei piani e dei progetti, in contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che non consente di considerare isolatamente i singoli piani o progetti, ma impone di valutare anche gli effetti cumulativi che l'opera può produrre nel contesto territoriale in cui si inserisce, stabilendo un artificioso nesso fra le proporzioni dell'opera e l'opportunità di svolgere valutazioni sul piano.

Per la Corte costituzionale la questione è fondata. L'art. 3, comma 2, e l'allegato A hanno ad oggetto la verifica di assoggettabilità alla valutazione ambientale strategica (detta anche screening), preordinata ad accertare i casi nei quali determinati piani o programmi devono essere sottoposti alla VAS, disciplinata dal d.lgs. 152/2006 in attuazione della direttiva n. 2001/42/CE, concernente la materia "*tutela dell'ambiente*", riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.). In tale ambito, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, interventi specifici del legislatore regionale sono conseguentemente "*ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione*".

La Corte ricorda alcune recenti sentenze, la 192/2011, 227/2011, 58/2013 e osserva che l'art. 6 del d.lgs.152/2006, al comma 3 stabilisce: "*per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento*". Detto art. 12 disciplina, a sua volta, la verifica di assoggettabilità preordinata appunto ad accertare se il piano o programma possa avere impatti significativi sull'ambiente.

L'art. 3, comma 2, impugnato, dispone, invece, che "*i piani ed i programmi di cui al comma 1 che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale e le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 1 sono soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS di cui all'articolo 13, nei casi indicati nell'allegato A in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente*".

Pertanto la dimensione quantitativa e l'entità delle modifiche possono giustificare, sulla base di criteri predeterminati, l'esonero dalla procedura di VAS, non dalla verifica di assoggettabilità, la quale è invece l'esito prodotto dalle disposizioni censurate che, in tal modo riducono il livello di tutela ambientale.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, in quanto comporta una restrizione dell'ambito della verifica di assoggettabilità a VAS, nonché dell'allegato A, nella parte in cui, nei numeri 4, 5, 6 e 7, identifica casi di esclusione di detta verifica, in base alle sole dimensioni quantitative degli interventi. Il citato art. 3, comma 2, successivamente alla proposizione del ricorso, è stato modificato dall'art. 1 della legge regionale 4 febbraio 2013, n. 1 allo scopo di tener conto dei rilievi formulati dalla Presidenza del Consiglio. La modifica, da un canto, non ha alterato la sostanza normativa censurata.

La seconda questione di legittimità costituzionale ha ad oggetto l'art. 18 della l.r. 32/2012, il quale ha modificato la legge regionale n. 38/1998, che disciplina la valutazione di impatto ambientale (VIA), inserendo nell'art. 10 della stessa (concernente, la procedura di verifica-screening, preordinata ad accertare la necessità di espletare la VIA) il comma 1-bis, il quale dispone: "*Dell'avvenuta trasmissione della richiesta del proponente*" di assoggettamento del progetto, ai sensi del comma 1, "è

dato avviso a cura del proponente nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria. Dell'avvio del procedimento è data notizia mediante inserimento nel sito web della Regione nonché dei comuni interessati, con indicazione del proponente, dell'oggetto, della localizzazione e la relativa documentazione progettuale e ambientale è messa a disposizione per la consultazione on line”.

La norma impugnata, successivamente alla proposizione del ricorso, è stata modificata dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2013 e nella parte qui rilevante, ora stabilisce: *“Dell'avvenuta trasmissione della richiesta di cui al comma 1 è dato avviso a cura del proponente nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria. Dell'avvio del procedimento è data notizia mediante inserimento nel sito web della Regione nonché nell'albo pretorio on line dei comuni interessati con indicazione del proponente, dell'oggetto, della localizzazione e la relativa documentazione progettuale e ambientale è messa a disposizione per la consultazione on line”.*

Secondo il ricorrente, la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto si limita *“a prevedere che una copia integrale della documentazione inerente alle istanze per la verifica di assoggettabilità a V.I.A. sia depositata presso i Comuni interessati, omettendo che sia dato avviso della trasmissione nell'albo pretorio degli stessi Comuni, così come stabilito dall'art. 20, secondo comma, primo periodo”*, del d.lgs. 152/2006.

Per la Corte la questione è fondata. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso, ha specificamente denunciato la difformità della norma regionale rispetto all'art. 20, secondo comma, primo periodo, del d.lgs. 156/2006, che concerne la disciplina dell'avviso dell'avvenuta trasmissione della richiesta. Viene censurato l'effetto prodotto dalla limitazione della pubblicità prevista dalla norma regionale e, conseguentemente, è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1-bis, primo periodo, nella parte in cui non prevede che dell'avvenuta trasmissione della richiesta sia dato avviso nell'albo pretorio dei comuni interessati.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, infine, impugnato l'art. 18, comma 4, della legge della Regione Liguria 32/2012, che ha sostituito il comma 5 dell'art. 10 della legge regionale n. 38 del 1998, il quale ora dispone: *“L'esito della procedura [di verifica-screening ai fini della VIA], comprese le motivazioni, è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria, nonché nel sito web della Regione”*. La norma, secondo la Corte, viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto attiene alla materia tutela dell'ambiente e si pone in contrasto con l'art. 20, comma 7, del d.lgs. del 152/2006 (avente ad oggetto la disciplina della *“verifica di assoggettabilità”* alla VIA), il quale dispone *“la pubblicazione integrale sul sito web dell'autorità competente» del «provvedimento di assoggettabilità, comprese le motivazioni”*.

Alla luce di quanto sopra, la Corte, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 2, della legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32.

Dichiara inoltre l'illegittimità costituzionale dell'allegato A della legge della Regione Liguria 32/2012, nella parte in cui, nei numeri 4, 5, 6 e 7, identifica casi di esclusione della verifica di assoggettabilità a VAS, in base alle sole dimensioni quantitative degli interventi.

Anche l'articolo 10, comma 1-bis, primo periodo, della legge Regione Liguria 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale), è dichiarato incostituzionale nella parte in cui non prevede che dell'avvenuta trasmissione della richiesta di cui al comma 1 di detta norma sia dato avviso a cura del proponente

nell'albo pretorio dei comuni interessati. Infine la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 5, della legge Regione Liguria n. 38 del 1998, nel testo sostituito dalla legge regionale 32/2012, nella parte in cui non prevede che l'esito della procedura sia pubblicato in forma integrale nel sito web della Regione.

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Liguria - Verifica di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica - Previsione che piani e programmi e loro modifiche minori che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale sono soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS nei casi indicati nell'allegato A, in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente - Introduzione di casi di esonero dalla procedura di verifica di assoggettabilità a VAS in contrasto con la disciplina statale e con riduzione del livello di tutela ambientale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, art. 3, comma 2, e allegato A, numeri 4, 5, 6 e 7. - Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 6, comma 3, e 12; direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE, art. 3, paragrafo 3.

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Liguria - Verifica di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica (VAS) - Previsione che fra i piani e programmi e loro modifiche minori che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale sono sicuramente soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS quelli indicati nell'allegato A in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente - Norma sopravvenuta avente contenuto sostanzialmente analogo alla previgente, già dichiarata illegittima - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Liguria 4 febbraio 2013, n. 1, art. 1. - Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 6, comma 3, e 12; direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE, art. 3, paragrafo 3.

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Liguria - Procedura di verifica preordinata ad accertare la necessità di espletare la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Previsione che una copia integrale della documentazione inerente alle istanze per la verifica di assoggettabilità a VIA sia depositata presso i Comuni interessati - Omessa previsione che sia dato avviso della trasmissione nell'albo pretorio degli stessi Comuni - Contrasto con la normativa statale sulla disciplina dell'avviso dell'avvenuta trasmissione della richiesta - Limitazione della pubblicità con riduzione del livello di tutela ambientale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Liguria 30 dicembre 1998, n. 38, art. 10, comma 1-bis, primo periodo, inserito dall'art. 18, comma 2, della legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, e modificato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Liguria 4 febbraio 2013, n. 1. - Costituzione, art. 117 secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 20, comma 2, primo periodo.

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Liguria - Procedura di verifica preordinata ad accertare la necessità di espletare la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Previsione che l'esito della procedura, comprese le motivazioni, é pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione, nonché sul sito web della Regione - Contrasto con la normativa statale che prevede che l'esito della procedura sia pubblicato in forma integrale sul sito web della Regione - Limitazione della pubblicità con riduzione del livello di tutela ambientale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Liguria 30 dicembre 1998, n. 38, art. 10, comma 5, nel testo sostituito dall'art. 18, comma 4, della legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32. - Costituzione, art. 117 secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 20, comma 7. **(GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.28 del 10-7-2013)**

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2, e 18, commi 2 e 4, nonché dell'allegato A, della legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, recante «Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-17 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012 ed iscritto al n. 165 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Orlando Sivieri per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento agli articoli 117, primo e secondo comma, lettera s), ed in relazione agli articoli 6, comma 3, e 20, commi 2 e 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ed all'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2, e dell'allegato A della legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, recante «Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione del 16 agosto 2012, n. 15, nonché dell'articolo 18, commi 2 e 4, di detta legge regionale il quale, rispettivamente, ha inserito il comma 1-bis nell'articolo 10 della legge Regione Liguria 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale), ed ha modificato il comma 5 di tale articolo.

2.– La prima questione concerne l'art. 3, comma 2, e l'allegato A della legge della Regione Liguria n. 32 del 2012, che disciplina, tra l'altro, la valutazione ambientale strategica. Detto art. 3, comma 2, dispone che i piani ed i programmi contemplati nel comma 1, «che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale e le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 1 sono soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità alla VAS di cui all'art. 13, nei casi indicati nell'allegato A, in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale norma si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in quanto limiterebbe la verifica di assoggettabilità alla VAS a detti piani e programmi nei soli casi in cui «abbiano potenziali effetti sull'ambiente», in contrasto con l'art. 3, paragrafo 3, della

direttiva 2001/42/CE, recepita dall'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006. Queste norme, prevedono, infatti, che «la scarsa rilevanza dell'impatto ambientale può giustificare l'esonero dalla procedura di VAS, e non piuttosto dalla valutazione di assoggettabilità a VAS, così come disposto dalla norma regionale». Il suindicato parametro costituzionale sarebbe, inoltre, violato perché le disposizioni impugnate limiterebbero l'esperimento della procedura in esame ai piani e programmi relativi all'uso di piccole aree a livello locale ed alle modifiche minori dei piani e dei programmi assoggettabili a VAS, riconducibili alle categorie specificate nell'allegato A, con limitazione non prevista dalle norme dell'UE e statali di riferimento, in violazione della competenza legislativa spettante alla Regione.

L'impugnato allegato A, nella parte in cui individua i piani ed i programmi di scarso impatto ambientale, esclusi come tali dalla procedura di assoggettabilità a VAS, non solo in base alla natura dell'area interessata, ma anche in base alle dimensioni quantitative dell'intervento, si porrebbe, infine, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. L'identificazione delle condizioni per l'espletamento della procedura con riguardo alle dimensioni quantitative dei progetti, come operata nei numeri 4, 5, 6 e 7 di detto allegato A, determinerebbe, infatti, un'indebita commistione tra valutazione ambientale dei piani e dei progetti – in contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che non consente di considerare isolatamente i singoli piani o progetti, ma impone di valutare anche gli effetti cumulativi che l'opera può produrre nel contesto territoriale in cui si inserisce – stabilendo, incongruamente, un artificioso nesso fra le proporzioni dell'opera e l'opportunità di svolgere valutazioni sul piano.

2.1.– La questione è fondata.

I citati art. 3, comma 2, ed allegato A hanno ad oggetto la verifica di assoggettabilità alla valutazione ambientale strategica (detta anche screening), preordinata ad accertare i casi nei quali determinati piani o programmi devono essere sottoposti alla VAS, disciplinata dal d.lgs. n. 152 del 2006 (in particolare, artt. 6, commi 3 e 3-bis, e 12), in attuazione della direttiva n. 2001/42/CE, concernente la materia «tutela dell'ambiente», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.). In tale ambito, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, interventi specifici del legislatore regionale sono conseguentemente «ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione» (tra le più recenti, sentenze n. 58 del 2013, n. 227 e n. 192 del 2011), sempre che non compromettano «un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (da ultimo, sentenza n. 145 del 2013). A detta materia è riconducibile, quindi, l'identificazione dei casi nei quali deve essere svolta la procedura di screening e questa Corte ha già ritenuto costituzionalmente illegittime le norme regionali che ne restringono l'ambito di esperibilità rispetto alla disciplina statale (sentenza n. 58 del 2013).

Nella specie, va osservato che l'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, per quanto qui interessa, al comma 3 stabilisce: «per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità

ambientale dell'area oggetto di intervento». Detto art. 12 disciplina, a sua volta, la «verifica di assoggettabilità» preordinata appunto ad accertare se il piano o programma possa avere impatti significativi sull'ambiente. L'impugnato art. 3, comma 2, dispone, invece, che «i piani ed i programmi di cui al comma 1 che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale e le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 1 sono soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS di cui all'articolo 13, nei casi indicati nell'allegato A in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente». Il citato allegato A indica poi le ipotesi nelle quali va espletata la procedura di screening ed è stato censurato nella parte in cui «limita l'esperimento della procedura» «ai piani e programmi relativi all'uso di piccole aree a livello locale ed alle modifiche minori», che siano «riconducibili alle categorie» nello stesso specificate e limitatamente ai casi – contemplati nei numeri 4, 5, 6 e 7 – in cui la verifica di assoggettabilità a VAS è stabilita avendo riguardo alle dimensioni quantitative dell'intervento.

Dal confronto tra dette norme, risulta chiaro che, come dedotto dal ricorrente, la dimensione quantitativa e l'entità delle modifiche possono giustificare, sulla base di criteri predeterminati, l'esonero dalla procedura di VAS, non dalla verifica di assoggettabilità, la quale è invece l'esito prodotto dalle disposizioni censurate che, in tal modo riducono il livello di tutela ambientale. La previsione contenuta nell'allegato A, in considerazione della formulazione della stessa, ha poi l'effetto di far ritenere non necessaria la verifica di assoggettabilità nei casi nei quali non siano superate le soglie quantitative e dimensionali nella stessa indicate e, come fondatamente sostenuto dall'Avvocatura generale, si pone in contrasto con la normativa statale, non tenendo conto dell'esigenza di una valutazione complessiva dell'intervento, da operare anche nel contesto nel quale si inserisce, imprescindibile per accertarne le ricadute ambientali. L'interpretazione restrittiva propugnata dalla Regione, sul rilievo che le disposizioni censurate avrebbero la mera finalità di indicare «puntualmente le tipologie di piani e programmi in ogni caso soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS», senza escluderne altre a questa sottoposte, in primo luogo, non è plausibile, perché in contrasto con la formulazione lessicale. In secondo luogo, alimenta il dubbio (rimuovibile soltanto mediante la dichiarazione di illegittimità costituzionale) in ordine alla prefigurabilità di fattispecie sottratte «in ogni caso» alla procedura di screening, in contrasto con la disciplina statale, secondo la quale, questa va svolta ed è poi la VAS che può non essere necessaria, qualora ciò risulti all'esito della stessa.

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 3, comma 2, in quanto comporta una restrizione dell'ambito di esperibilità della verifica di assoggettabilità a VAS, nonché dell'allegato A, nella parte in cui, nei numeri 4, 5, 6 e 7, identifica casi di esclusione di detta verifica, in base alle sole dimensioni quantitative degli interventi.

2.2.– Il citato art. 3, comma 2, successivamente alla proposizione del ricorso, è stato modificato dall'art. 1 della legge regionale 4 febbraio 2013, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2012, n. 32 (Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)», allo scopo, esplicitato dalla resistente nella memoria, di «tener conto dei rilievi formulati dalla Presidenza del Consiglio». Detta norma, nel testo modificato, stabilisce che «fra i piani ed i programmi di cui al comma 1 che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale e le

modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 1 sono sicuramente soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS di cui all'articolo 13, quelli indicati nell'allegato A in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente».

La modifica della norma, nonostante l'intento che l'ha ispirata, non ha efficacia soddisfacente, come correttamente eccepito dall'Avvocatura generale, dato che essa, identificando alcuni piani e programmi «sicuramente» sottoposti alla procedura di screening si caratterizza per una formulazione che lascia prefigurare la possibilità di altri aprioristicamente sottratti e, appunto per questo, in considerazione delle argomentazioni dianzi svolte, si pone in contrasto con la disciplina statale e riduce lo standard di tutela dalla stessa stabilito. In definitiva, la modifica, da un canto, non ha alterato la sostanza normativa censurata, ciò che comporta il trasferimento della questione prospettata in riferimento all'art. 3, comma 2, vigente alla data dell'impugnazione, sul successivo testo della norma (per tutte, sentenze n. 193, n. 179 e n. 159 del 2012); dall'altro, non ha eliminato il vizio che inficiava la norma nel testo originario. La differente formulazione del citato art. 3, comma 2, in difetto di prova della mancata applicazione dello stesso nel testo originariamente impugnato, rende necessaria, nonostante il trasferimento della questione, la dichiarazione di illegittimità della norma in entrambi i testi scrutinati, anche in quello modificato e nei termini sopra precisati in relazione alla formulazione originaria della norma.

3.– La seconda questione di legittimità costituzionale ha ad oggetto il citato art. 18, il quale ha modificato la legge regionale n. 38 del 1998, che disciplina la valutazione di impatto ambientale (VIA), inserendo nell'art. 10 della stessa (concernente la «procedura di verifica-screening» preordinata ad accertare la necessità di espletare la VIA) il comma 1-bis, il quale dispone: «Dell'avvenuta trasmissione della richiesta del proponente» di assoggettamento del progetto, ai sensi del comma 1, «è dato avviso a cura del proponente nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria. Dell'avvio del procedimento è data notizia mediante inserimento nel sito web della Regione nonché dei comuni interessati, con indicazione del proponente, dell'oggetto, della localizzazione e la relativa documentazione progettuale e ambientale è messa a disposizione per la consultazione on line».

La norma impugnata, successivamente alla proposizione del ricorso, è stata modificata dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2013 e nella parte qui rilevante, ora stabilisce: «Dell'avvenuta trasmissione della richiesta di cui al comma 1 è dato avviso a cura del proponente nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria. Dell'avvio del procedimento è data notizia mediante inserimento nel sito web della Regione nonché nell'albo pretorio on line dei comuni interessati con indicazione del proponente, dell'oggetto, della localizzazione e la relativa documentazione progettuale e ambientale è messa a disposizione per la consultazione on line».

Secondo il ricorrente, la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto si limita «a prevedere che una copia integrale della documentazione inerente alle istanze per la verifica di assoggettabilità a V.I.A. sia depositata presso i Comuni interessati, omettendo che sia dato avviso della trasmissione nell'albo pretorio degli stessi Comuni, così come stabilito dall'art. 20, secondo comma, primo periodo», del d.lgs. n. 152 del 2006, n. 152. Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale ha contestato che la sopravvenuta modifica della norma in esame abbia eliminato il vizio denunciato, eccependo che «resta tuttora omesso

l'obbligo di dare avviso della "avvenuta trasmissione" del progetto preliminare e dello studio preliminare ambientale» in detto albo pretorio.

3.1.– La questione è fondata.

Il citato art. 10, comma 1-bis, disciplina: nel primo periodo, la pubblicità «dell'avvenuta trasmissione della richiesta» del proponente; nel secondo periodo, la pubblicità «dell'avvio del procedimento». Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso, ha specificamente denunciato la difformità della norma regionale rispetto all'art. 20, secondo comma, primo periodo, del d.lgs. n. 156 del 2006, che concerne la disciplina dell'avviso dell'avvenuta trasmissione della richiesta. L'Avvocatura generale, nella memoria, ha, inoltre, contestato l'efficacia sanante della modifica realizzata dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2013, appunto perché non ha interessato il primo profilo. È, dunque, palese che la norma impugnata dal ricorrente è quella contenuta nel primo periodo del citato art. 10, comma 1-bis, non nel secondo periodo, come invece dedotto dalla Regione, che ha provveduto a modificare quest'ultimo al dichiarato scopo di «tener conto dei rilievi formulati dalla Presidenza del Consiglio» (così nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica).

Identificata in tali termini la norma censurata, va ribadito che la normativa sulla valutazione d'impatto ambientale attiene a procedure che accertano in concreto e preventivamente la "sostenibilità ambientale" e, quindi, rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, sicché, seppure possano essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale, deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione del procedimento in esame, il titolo di legittimazione statale (sentenze n. 28 del 2013, n. 227 del 2011, n. 186 del 2010, n. 234 del 2009) ed il legislatore regionale non può ridurre lo standard di tutela fissato dal legislatore statale. Nella specie, è invece proprio questo l'effetto prodotto dalla limitazione della pubblicità prevista dalla norma regionale e, conseguentemente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 10, comma 1-bis, primo periodo, nella parte in cui non prevede che dell'avvenuta trasmissione della richiesta sia dato avviso nell'albo pretorio dei comuni interessati.

L'identificazione della norma impugnata nei termini sopra indicati comporta che la modifica introdotta dall'art. 2, comma 1, legge reg. n. 1 del 2013, poiché concerne il secondo periodo del citato art. 10, comma 1-bis, non ha rimosso il vizio denunciato, ma di essa neppure occorre occuparsi, in quanto lo stesso è stato eliminato dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale del primo periodo, il solo impugnato dal ricorrente.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, infine, impugnato l'art. 18, comma 4, della legge della Regione Liguria n. 32 del 2012, che ha sostituito il comma 5 dell'art. 10 della legge regionale n. 38 del 1998, il quale ora dispone: «L'esito della procedura [di verifica-screening ai fini della VIA], comprese le motivazioni, è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria, nonché nel sito web della Regione».

A suo avviso, detta norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto attiene alla materia «tutela dell'ambiente» e si porrebbe in contrasto con l'art. 20, comma 7, del d.lgs. del n. 152 del 2006 (avente ad oggetto la disciplina della «verifica di assoggettabilità» alla VIA), il quale dispone «la pubblicazione integrale sul sito web dell'autorità competente» del «provvedimento di assoggettabilità, comprese le motivazioni».

4.1.– La questione è fondata.

Preliminarmente, occorre osservare che la norma impugnata disciplina la pubblicità «dell'esito della procedura» di verifica-screening; la norma statale evocata dal ricorrente, sopra richiamata, fa invece riferimento alla pubblicità del «provvedimento di assoggettabilità», ma le due locuzioni, alla luce della complessiva formulazione della prima, vanno ritenute coincidenti.

Da siffatta identità consegue, in primo luogo, che la censura, riferita al testo originario del citato art. 18, comma 4, è meritevole di accoglimento. La disciplina in esame, per le argomentazioni sopra svolte, concerne, infatti, la materia «tutela dell'ambiente» e la norma regionale, riducendo il contenuto della pubblicità stabilita dalla legge statale, riduce il livello di tutela fissato da quest'ultima e, conseguentemente, per le argomentazioni sopra svolte, viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma regionale in esame, nella parte in cui non prevede che l'esito della procedura sia pubblicato in forma integrale sul sito web della Regione.

La sopravvenuta modifica della disposizione non ha, infatti, efficacia satisfattiva e neppure vi è prova della mancata applicazione della norma nel testo originario.

In considerazione della coincidenza tra le locuzioni «provvedimento di assoggettabilità» ed «esito della procedura», rispettivamente contenute nella norma statale ed in quella regionale, ha invece efficacia satisfattiva la modifica di quest'ultima, da parte dell'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2013 e, conseguentemente, non sussistono i presupposti per il trasferimento della questione sulla norma regionale, nel testo novellato da detta legge.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 2, della legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, recante «Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)», nonché del citato articolo 3, comma 2, nel testo modificato dall'articolo 1 della legge regionale 4 febbraio 2013, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2012, n. 32 (Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'allegato A della legge della Regione Liguria n. 32 del 2012, nella parte in cui, nei numeri 4, 5, 6 e 7, identifica casi di esclusione della verifica di assoggettabilità a VAS, in base alle sole dimensioni quantitative degli interventi;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 1-bis, primo periodo, della legge Regione Liguria 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale), inserito dall'articolo 18, comma 2, della legge regionale n. 32 del 2013, nella parte in cui non prevede che dell'avvenuta trasmissione della richiesta di cui al comma 1 di detta norma sia dato avviso a cura del proponente nell'albo pretorio dei comuni interessati;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 5, della legge Regione Liguria n. 38 del 1998, nel testo sostituito dall'articolo 18, comma 2, della legge regionale n. 32 del 2013, nella parte in cui non prevede che l'esito della procedura sia pubblicato in forma integrale nel sito web della Regione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Giuseppe TESAURO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2013.

Sentenza: 9 luglio 2013, n. 180

Materia: coordinamento della finanza pubblica - piani di rientro dal disavanzo sanitario

Limiti violati: artt. 3, 117, terzo comma, 120, secondo comma, e 122, primo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, comma 4, e 4, commi 3 e 5, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale)

Esito: illegittimità costituzionale parziale dell'art. 2, comma 4; illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 3 e 5 della legge regionale impugnata

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, comma 4, e 4, commi 3 e 5, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale).

Le prime due disposizioni prevedono rispettivamente una riduzione, e rifinalizzazione ad altro scopo, di risorse già destinate alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso e la temporanea distribuzione in strutture varie dei posti letto del completando Policlinico universitario, vincolando il Commissario ad acta per il disavanzo sanitario della Regione Campania all'adozione dei conseguenti provvedimenti.

Tali disposizioni sono impuginate in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 2, comma 95, della l. 191/2009 (Legge finanziaria 2010), e per ingerenza nei poteri del Commissario ad acta.

La terza disposizione (art. 4, comma 5) esclude per i consiglieri regionali "supplenti" l'applicazione della causa di incompatibilità prevista dall'art. 65, comma 1, del d.lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). La norma è censurata per violazione degli artt. 3 e 122, primo comma, Cost., deducendo il contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza e con la disciplina generale in materia di incompatibilità.

La Regione si costituisce contestando la fondatezza della sola questione relativa all'art. 4, comma 5, della legge impugnata, giacché la norma regionale si limiterebbe ad introdurre una deroga temporalmente limitata rispetto al divieto di cumulo sancito dalla normativa statale.

Ad avviso della Corte costituzionale la prima questione è fondata.

L'art. 2, comma 4, della l.r. Campania 27/2012 sostituisce il comma 1 dell'art. 44 della precedente l.r. Campania 1/2012 (Legge finanziaria regionale 2012) e viene censurato nella parte in cui dispone che "per l'anno 2012 l'entrata di euro

15.700.000,00, già finalizzata alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005, non cartolarizzato, è rifinalizzata al finanziamento dei mutui contratti dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche a valere sulla UPB 1.82.227”.

In via preliminare, viene sottolineato come dalla giurisprudenza della Corte si evinca il principio consolidato secondo cui l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa.

In particolare, è stato più volte ribadito che l'art. 2, comma 95, della l. 191/2009 (Legge finanziaria 2010) -secondo cui gli interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro-, al pari delle analoghe previsioni dell'art. 1, comma 796, lettera b), della l. 296/2006 (Legge finanziaria 2007), e del comma 80 del medesimo art. 2 della l. 191/2009, può essere qualificato *come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica. sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica.*

Tali norme hanno infatti **reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi** di cui all'art. 1, comma 180, della l. 311/2004 (Legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato.

Eludendo l'obbligo di rispetto degli impegni finanziari previsti dal piano di rientro approvato mediante specifico accordo con lo Stato, la Regione Campania **rifinalizza**, invece, **ad altro scopo** (*finanziamento di mutui contratti dagli enti locali*), per l'anno 2012, una parte (oltre 15 milioni di euro) dell'entrata destinata, a decorrere dal 2008 e per trent'anni, all'ammortamento del debito pregresso al 31 dicembre 2005.

Da ciò consegue pertanto **l'illegittimità costituzionale**, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., **della disposizione censurata nella parte in cui dispone la predetta rifinalizzazione.**

E' fondata anche la questione relativa all'art. 4, comma 3, della stessa l.r. 27/2012, che, nelle more del completamento del Policlinico universitario, distribuisce nelle strutture pubbliche e private della Provincia di Caserta i posti letti programmati, demandando al Commissario ad acta l'adozione degli atti conseguenziali.

La semplice interferenza, da parte del legislatore regionale, nelle funzioni del Commissario ad acta, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., regolativo dei poteri sostitutivi esercitabili dallo Stato nei confronti delle Regioni e degli enti locali.

Inoltre, poiché il piano di rientro **non contempla** la distribuzione dei posti letto nelle strutture della Provincia di Caserta, ne deriva anche la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali posti dal summenzionato art. 2, comma 95, della l. 191/2009.

La terza questione è, a sua volta, fondata.

L'art. 65, comma 1, del d.lgs. 267/2000 stabilisce che il presidente e gli assessori provinciali, nonché il sindaco e gli assessori dei comuni compresi nel territorio della Regione, sono incompatibili con la carica di consigliere regionale.

Il divieto di cumulo tra le cariche su indicate, previsto **in via di principio** dalla legislazione statale, è disatteso dall'art. 4, comma 5, della l.r. 27/2012 che per contro

sancisce *l'opposta regola di esclusione di tali incompatibilità per i consiglieri regionali supplenti*.

Stante **l'identità dei poteri** attribuiti al consigliere regionale supplente rispetto a quelli previsti per il titolare della carica, *anche nei confronti del primo si pongono, non diversamente che nei confronti del titolare, quelle medesime esigenze di efficienza e trasparenza* in vista delle quali la normativa statale stabilisce le predette cause di incompatibilità.

Disattendendo l'interposta norma statale, l'art. 4, comma 5, della l.r. Campania 27/2012 viola, oltre all'art. 3 Cost., anche l'art. 122, primo comma, Cost., ai sensi del quale le cause di incompatibilità dei consiglieri regionali sono disciplinate con legge regionale nei limiti dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Previsione che "per l'anno 2012 l'entrata di euro 15.700.000,00, già finalizzata alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005, non cartolarizzato, è rifinalizzata al finanziamento dei mutui contratti dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche a valere sulla UPB 1.82.227" - Elusione del vincolo di rispetto degli impegni finanziari assunti nel Piano di rientro approvato con specifico accordo con lo Stato - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Violazione della potestà sostitutiva statale - Illegittimità costituzionale parziale. - Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 44, comma 1, quale sostituito dal comma 4 dell'art. 2 della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 27. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera b); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95; legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 180.

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Distribuzione dei posti letto programmati (500) nelle strutture pubbliche e private della Provincia di Caserta, nelle more del completamento del Policlinico universitario - Attribuzione al Commissario ad acta del compito di emanare gli atti consequenziali - Interferenza nelle funzioni del Commissario ad acta, come definite nel mandato commissariale - Violazione della potestà sostitutiva statale - Contrasto con i principi fondamentali che prevedono la vincolatività del Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 27, art. 4, comma 3. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80, secondo periodo, e 95.

Enti locali - Norme della Regione Campania - Incompatibilità della carica di presidente e assessore provinciale e della carica di sindaco e assessore comunale con la carica di consigliere regionale, stabilita dal testo unico sull'ordinamento degli enti locali - Esclusione di tali incompatibilità per i consiglieri regionali supplenti - Violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza - Violazione dei principi fondamentali in materia di incompatibilità - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 27, art. 4, comma 5. - Costituzione, artt. 3 e 122, primo comma; decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 65, comma 1. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 17-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 44 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2012), quale sostituito dal comma 4, dell'art. 2 della legge della stessa

Regione 9 agosto 2012, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), nonché dell'art. 4, commi 3 e 5, della medesima legge della regione Campania n. 27 del 2012, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-18 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012 ed iscritto al n. 166 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Rosanna Panariello per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso di cui in narrativa, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, comma 4, e 4 commi 3 e 5, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione (quanto alle prime due disposizioni) e per violazione degli artt. 3 e 122, primo comma, Cost. (quanto alla terza).

2.– La prima questione ha ad oggetto l'art. 2, comma 4, della legge regionale impugnata, il quale, nel sostituire il comma 1 dell'art. 44 della precedente legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2012), così testualmente dispone: «1. L'entrata finalizzata di 38 milioni di euro a valere sulle entrate del titolo I del bilancio regionale, di cui all'articolo 2 della legge regionale 4 aprile 2007, n. 5 (Norme per la copertura del disavanzo sanitario dell'esercizio 2006 ed altre disposizioni urgenti ai fini dell'accordo tra la Regione e lo Stato per il rientro del disavanzo, la riqualificazione e la razionalizzazione del servizio sanitario regionale), che la Regione, in conformità agli impegni finanziari previsti dal piano di rientro approvato con specifico accordo con lo Stato stipulato ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2005), ha destinato a decorrere dal 2008 e per trent'anni alla copertura dell'ammortamento del debito pregresso al 31 dicembre 2005 non cartolarizzato, è incrementata per le medesime finalità fino ad un massimo di euro 55.500.000,00 per ciascuno degli esercizi dal 2013 al 2037, per l'anno 2012 l'entrata di euro 15.700.000,00, già finalizzata alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005, non cartolarizzato, è rifinanziata al finanziamento dei mutui contratti dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche a valere sulla UPB 1.82.227».

La censura è rivolta contro la parte della norma risultante dalla sostituzione che stabilisce che «per l'anno 2012 l'entrata di euro 15.700.000,00, già finalizzata alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005, non cartolarizzato, è rifinalizzata al finanziamento dei mutui contratti dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche a valere sulla UPB 1.82.227».

2.1.– Ai fini dello scrutinio della questione, va richiamato, in premessa, il principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte, per cui «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute e, in particolare, nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 79 del 2013, n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007). Per cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010).

Da ciò si è inferito, ed è stato più volte ribadito, che l'art. 2, comma 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), invocato dal ricorrente come norma interposta in relazione alla denunciata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., al pari dell'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), e del comma 80 del medesimo articolo 2 della legge n. 191 del 2009, può essere qualificato «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 79 del 2013, n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tali norme hanno, infatti, reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sentenza n. 91 del 2012).

2.2.– In elusione del vincolo di rispetto degli impegni finanziari previsti dal piano di rientro approvato con specifico accordo con lo Stato ai sensi del richiamato art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, nella specie, la Regione Campania, con la disposizione denunciata, rifinalizza, invece, ad altro scopo (finanziamento di mutui contratti dagli enti locali), per l'anno 2012, una parte (oltre 15 milioni di euro) dell'entrata destinata, a decorrere dal 2008 e per trent'anni, all'ammortamento del debito pregresso al 31 dicembre 2005.

Da ciò, dunque, la illegittimità costituzionale della disposizione censurata, di modo che per effetto della declaratoria di illegittimità nel comma 1 dell'art. 44 della legge reg. n. 1 del 2012, come sostituito dal comma 4 dell'art. 2, della legge reg. Campania n. 27 del 2012, rimangono caducate le parole «per l'anno 2012 l'entrata di euro 15.700.000,00, già finalizzata alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005, non cartolarizzato, è rifinalizzata al

finanziamento dei mutui contratti dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche a valere sulla UPB 1.82.227».

3.– Per contrasto con i medesimi parametri di cui agli articoli 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., è denunciato poi l'art. 4, comma 3, della stessa legge reg. Campania n. 27 del 2012, che, nelle more del completamento del Policlinico universitario, distribuisce nelle strutture pubbliche e private della Provincia di Caserta i posti letti programmati (500), demandando al Commissario ad acta di provvedere alla emanazione degli atti consequenziali.

3.1.– Anche tale questione è fondata.

La semplice interferenza, da parte del legislatore regionale, nelle funzioni del Commissario ad acta, come definite nel mandato commissariale, determina, infatti, di per sé, la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (sentenze n. 79 e n. 28 del 2013, n. 2 del 2010).

E, nella specie, non v'è dubbio che una tale interferenza derivi dalla disposizione censurata nella parte in cui questa sovrappone proprie prescrizioni operative all'attività del Commissario.

Inoltre, poiché il piano di rientro non contempla la distribuzione dei posti letto nelle strutture della Provincia di Caserta, ne discende, per tale profilo, anche la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali di cui al richiamato art. 2, comma 95 (ed anche 80, secondo periodo), della legge n. 191 del 2009, per i quali «gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

4.– La terza questione – che ha ad oggetto la deroga alle previsioni di incompatibilità di cui all'art. 65, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle legge sull'ordinamento degli enti locali), introdotta dall'art. 4, comma 5, della legge regionale n. 27 del 2012, in ragione di ciò denunciata per contrasto con gli artt. 3 e 122, primo comma, Cost. – è, a sua volta, fondata.

4.1.– L'art. 65, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, evocato dal ricorrente come norma interposta, stabilisce che «Il presidente e gli assessori provinciali, nonché il sindaco e gli assessori dei comuni compresi nel territorio della regione, sono incompatibili con la carica di consigliere regionale».

Ed il divieto di cumulo, tra le cariche su indicate, stabilito in via di principio dalla legislazione statale è certamente disatteso dalla norma regionale impugnata che reca, invece, l'opposta regola di esclusione di tali incompatibilità per i consiglieri regionali supplenti (sentenza n. 310 del 2011).

4.2.– La Regione Campania – richiamando, in premessa, il precedente di questa Corte di cui alla sentenza n. 201 del 2003, nel quale si è puntualizzato che non la regola in sé dell'art. 65 del d.lgs. n. 267 del 2000 deve assumersi come limite alla potestà legislativa regionale, ma il principio ispiratore di cui essa è espressione – ne inferisce che la disposizione censurata non deroghi, appunto, al generale “principio” di divieto del cumulo delle cariche suddette, ma ad esso apporti un mero «temperamento [...] correlato alla fattispecie di “supplenza”, per sua natura necessariamente temporanea».

E, su questa linea, aggiunge che una tale, «ontologicamente circostanziata nel tempo», previsione di esclusa incompatibilità sia «giustificata dall'esigenza di tutela del diritto di elettorato passivo delineato dall'art. 51 Cost.».

4.3.– La tesi della resistente non può condividersi.

Il “principio ispiratore”, che sta a fondamento del richiamato art. 65 del d.lgs. n. 267 del 2000, consiste ben vero nell'esistenza di ragioni che ostano all'unione nella stessa persona delle cariche di presidente o assessore provinciale e di sindaco o assessore comunale con quella di consigliere regionale e nella necessità conseguente che la legge predisponga cause di incompatibilità idonee a evitare le ripercussioni che da tale unione possano derivare sulla distinzione degli ambiti politico-amministrativi delle istituzioni locali e, in ultima istanza, sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni (sentenza n. 310 del 2011).

E con siffatto principio non è conciliabile la disposizione censurata, poiché, stante l'identità dei poteri attribuiti al consigliere regionale supplente rispetto a quelli previsti per il titolare della carica, anche nei confronti del primo si pongono, non diversamente che nei confronti del titolare, quelle medesime esigenze di efficienza e trasparenza in vista delle quali, appunto, la richiamata normativa statale stabilisce che «Il presidente e gli assessori provinciali, nonché il sindaco e gli assessori dei comuni compresi nel territorio della regione, sono incompatibili con la carica di consigliere regionale».

Né si vede come il diritto di elettorato passivo, in ragione della cui tutela la resistente vorrebbe giustificata la disposizione in esame, possa declinarsi in termini di diritto di soggetti, già eletti alle cariche di presidente od assessore provinciale e di sindaco od assessore comunale, a ricoprire contestualmente, su chiamata del consiglio regionale, anche la carica di suo consigliere supplente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 44 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2012), quale sostituito dal comma 4 dell'art. 2 della legge della stessa Regione 9 agosto 2012, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), limitatamente alle parole «per l'anno 2012 l'entrata di euro 15.700.000,00, già finalizzata alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005, non cartolarizzato, è rifinalizzata al finanziamento dei mutui contratti dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche a valere sulla UPB 1.82.227»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 3 e 5, della medesima legge della Regione Campania n. 27 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2013.

Sentenza: 9 luglio 2013, n. 181

Materia: assenza, nelle legge regionale, della quantificazione dei relativi oneri finanziari

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articolo 81 quarto comma della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n.19 (Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d'arma) articolo 5

Esito:- illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1 nel testo in vigore prima della sostituzione operata dall'articolo dalla l.r. 1/2013, e comma 2;
-illegittimità costituzionale dell'articolo 5 comma 1 nel testo in vigore dopo la sostituzione operata dall'articolo dalla l.r. 1/2013, e comma 2;
- illegittimità costituzionale, in via consequenziale, degli articoli 1, 2, 3, 4 e 6

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'articolo 5 della legge regionale in oggetto per violazione dell'articolo 81 quarto comma della Costituzione.

Si sostiene, in primo luogo, che la disposizione censurata non quantificherebbe gli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della legge, sia per quanto concerne il comma 1, che stabilisce che agli oneri finanziari derivanti dalla applicazione della legge si provvede, per l'esercizio 2012, con i fondi stanziati in sede di finanziamento della l.r. Molise 10/1985 (Contributi a favore delle associazioni combattentistiche e d'arma), sia con riferimento al comma 2, il quale prevede che per gli anni successivi si provvede con le relative leggi di bilancio. In ogni caso, secondo il ricorrente, il rinvio che la legge regionale opera ai fondi stanziati per il finanziamento della l.r. 10/1985, la quale disciplinava la materia precedentemente all'emanazione di quella impugnata, non costituirebbe valida copertura della spesa. Infatti, la mancata quantificazione degli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della legge regionale renderebbe assolutamente inadeguato il riferimento al capitolo del bilancio interessato, in quanto detti oneri potrebbero essere di entità superiore alla capienza del capitolo stesso.

Non sarebbe infatti sufficiente, in relazione ai requisiti di chiarezza e solidità del bilancio richiesti dalla giurisprudenza costituzionale, indicare i capitoli cui si vuole attingere, in difetto di quantificazione della misura del prelievo finanziario. Ciò, secondo il governo, equivarrebbe all'integrale omissione dei mezzi di copertura, necessari ai sensi del citato articolo 81, quarto comma, Cost.

Il ricorrente, inoltre, sottolinea che la norma a cui l'articolo 5 l.r. 19/2012 rinvia per la copertura finanziaria della legge impugnata risulterebbe contestualmente abrogata proprio dall'articolo 4, comma 1, della legge regionale stessa. Anche sotto questo

profilo, la norma sarebbe gravemente viziata, rinviando a poste di spesa non più esistenti per effetto dell'abrogazione della disposizione che le aveva istituite.

La Regione Molise non si è costituita ma nelle more del giudizio l'articolo 5, comma 1, è stato sostituito dalla l.r. 1/ 2013 con il seguente: "La presente legge non comporta oneri per l'esercizio finanziario 2012", il comma 2 è rimasto invariato.

La Corte costituzionale ha giudicato fondata la questione di legittimità sollevata.

La Corte richiama innanzitutto l'articolo 19, comma 1, della legge 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica), specificativa del precetto di cui all'articolo 81, quarto comma, Cost., la quale prescrive che "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". Il presupposto della copertura finanziaria è dato quindi dalla previa quantificazione della spesa o dell'onere, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita.

Ora, emerge con chiarezza che l'originaria versione del comma 1 dell'articolo 5, sia del comma 2 del medesimo non contengono alcuna quantificazione della spesa relativa all'applicazione della l.r.19/2012. Né la sostituzione operata dalla successiva l.r.1/2013, che ha azzerato lo stanziamento per l'esercizio 2012, ha alcun utile effetto nel contesto legislativo in cui si colloca, essendosi limitata a cancellare per l'esercizio 2012 le risorse necessarie a realizzare gli interventi previsti.

Dunque, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5 della l.r. 19/2012 che contrasta, sia nella versione originaria sia in quella conseguente alla sostituzione operata dalla l.r. 1/2013, tanto con riguardo all'esercizio 2012 quanto con riferimento a quelli successivi, con l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

Infine secondo la Corte, in considerazione dell'inscindibile connessione esistente tra l'articolo 5 e le altre disposizioni della l.r.19/2012, le quali prevedono una serie di interventi contributivi insuscettibili di attuazione in carenza di finanziamento, l'illegittimità costituzionale del primo si estende in via consequenziale a tutte le altre.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d'arma - Prevista copertura della spesa mediante "i fondi stanziati in sede di finanziamento della legge regionale n. 10/1985", e rinvio per gli anni successivi alle rispettive leggi di approvazione del bilancio regionale - Omessa quantificazione degli oneri finanziari con conseguente incertezza sull'adeguatezza dello stanziamento - Contrasto con la normativa statale specificativa del vincolo costituzionale - Violazione dell'obbligo di copertura della spesa - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19, art. 5, commi 1 (nel testo in vigore prima della sostituzione operata dall'art. 1, comma 2, lettera b) della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1) e 2. - Costituzione, art. 81, quarto comma; legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 19, comma 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d'arma - Ius superveniens che sostituisce la disposizione sulla copertura della spesa con la dichiarazione che "la presente legge non comporta oneri per l'esercizio finanziario 2012" - Modifica normativa che, fermi restando gli interventi sostanziali previsti dalla legge regionale, elimina il relativo stanziamento per il 2012 - Violazione dell'obbligo di copertura della spesa - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19, art. 5, comma 1, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 2, lettera b) della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1. - Costituzione, art. 81, quarto comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d'arma - Indiscindibile connessione delle disposizioni sostanziali con le disposizioni sulla copertura della spesa già dichiarate incostituzionali - Impossibilità di attuazione in carenza di finanziamento - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Legge

della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19, artt. 1, 2, 3, 4 e 6. - Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. (GU 1a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 17-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 5 della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19 (Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d'arma), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-18 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012 ed iscritto al n. 163 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Gesualdo d'Elia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 5 della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19 (Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d'arma), in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

Il ricorrente sostiene che la disposizione censurata non quantificherebbe gli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della legge. In ogni caso, il rinvio ai fondi stanziati in sede di finanziamento della legge della Regione Molise 19 aprile 1985, n. 10 (Contributi a favore delle associazioni combattentistiche e d'arma) – che disciplinava la materia precedentemente all'emanazione di quella impugnata – allocati sul capitolo n. 39470 del bilancio regionale ed indicati quale fonte di finanziamento per l'esercizio 2012 non costituirebbe valida copertura della spesa conseguente. Infatti, la mancata quantificazione degli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della legge regionale renderebbe assolutamente inadeguato il riferimento al capitolo in questione, in quanto detti oneri potrebbero essere di entità superiore alla capienza del capitolo stesso.

Dunque, secondo il ricorrente, non sarebbe sufficiente, in relazione ai requisiti di chiarezza e solidità del bilancio richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte, indicare i capitoli cui si vuole attingere, in difetto di quantificazione della misura del prelievo finanziario. Ciò equivarrebbe all'integrale omissione dei mezzi di copertura, necessari ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, inoltre, sottolinea che la norma richiamata per la copertura finanziaria dall'art. 5 della legge impugnata risulterebbe contestualmente abrogata dall'art. 4, comma 1, della legge stessa. Anche sotto questo profilo, la norma sarebbe gravemente viziata, rinviando a poste di spesa non più esistenti per effetto dell'abrogazione della disposizione che le aveva istituite.

2. – La questione sollevata nei confronti dell'art. 5 della legge della Regione Molise n. 19 del 2012 è fondata.

Con riguardo alla formulazione originaria di detto articolo, il ricorrente lamenta, tra l'altro, la mancata indicazione degli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della legge, non ritenendo sufficiente, ai fini della copertura prescritta dall'art. 81, quarto comma, Cost., il riferimento al capitolo richiamato dalla norma stessa.

Prima della discussione del ricorso, l'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali) ha sostituito il comma 1 della disposizione impugnata che, nella sua versione originaria, disponeva: «Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge si provvede con i fondi stanziati in sede di finanziamento della legge regionale n. 10/1985». A seguito dell'intervenuta modifica, la disposizione attualmente è così articolata: «La presente legge non comporta oneri per l'esercizio finanziario 2012». Il comma 2 del medesimo art. 5 è rimasto invariato e prevede: «Per gli anni successivi si provvede con le rispettive leggi di approvazione del bilancio regionale».

Dall'esame delle due versioni del comma 1 dell'art. 5 si ricava che la prima di esse prevedeva la copertura per l'esercizio 2012 attraverso i fondi stanziati in sede di finanziamento della legge regionale n. 10 del 1985 mentre la seconda azzerava ogni onere in relazione al menzionato esercizio. Per gli anni successivi, il comma 2 del medesimo articolo prescrive che la copertura degli oneri sia rinviata alle rispettive leggi di approvazione del bilancio regionale.

L'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), inserito nel Titolo V della stessa legge (La copertura finanziaria delle leggi), dispone, in relazione agli oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico, che: «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». Detta disposizione, specificativa del precetto di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa o dell'onere, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita.

Dall'esame delle disposizioni impugnate si evince con chiarezza che sia l'originaria versione del comma 1 dell'art. 5, sia il comma 2 del medesimo non contengono alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione della legge della Regione Molise n. 19 del 2012.

Rimane poi da esaminare la modifica apportata dalla legge della Regione Molise n. 1 del 2013 alla disposizione impugnata.

Indipendentemente da quanto sostenuto in udienza dal ricorrente – secondo cui il citato art. 5, comma 1, avrebbe avuto applicazione prima della sostituzione – quest'ultima non si può ritenere satisfattiva, perché nella sostanza riproduce la stessa norma, legittimando conseguentemente il trasferimento della relativa impugnazione. Occorre considerare che l'intera legge della Regione Molise n. 19 del 2012 disciplina interventi consistenti in contributi alle associazioni combattentistiche che comportano tutti oneri a carico del bilancio per la loro attuazione. Per questo motivo anche il comma in questione, come riformulato dalla disposizione regionale nel frattempo intervenuta, la quale ne ha azzerato lo stanziamento per l'esercizio 2012, non ha alcun utile effetto nel contesto legislativo in cui si colloca, essendosi limitato a cancellare per l'esercizio 2012 le risorse necessarie a realizzare gli interventi previsti dalla legge regionale.

3. – Dunque, l’art. 5 della legge della Regione Molise n. 19 del 2012 contrasta, sia nella versione originaria sia in quella conseguente alla sostituzione operata dalla legge della Regione Molise n. 1 del 2013 – tanto con riguardo all’esercizio 2012 quanto con riferimento a quelli successivi – con l’art. 81, quarto comma, Cost. e, pertanto, ne deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale.

4. – In considerazione dell’inscindibile connessione esistente tra l’art. 5 e le altre disposizioni della legge della Regione Molise n. 19 del 2012, le quali prevedono una serie di interventi contributivi insuscettibili di attuazione in carenza di finanziamento, l’illegittimità costituzionale del primo deve estendersi in via consequenziale alle seconde, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’articolo 5, commi 1 – nel testo in vigore prima della sostituzione operata dall’art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali) – e 2, della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19 (Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d’arma);

2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 5, comma 1, della legge della Regione Molise n. 19 del 2012, nel testo sostituito dall’art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Molise n. 1 del 2013;

3) dichiara in via consequenziale – ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – l’illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4 e 6 della legge della Regione Molise n. 19 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2013.

Sentenza: 9 luglio 2013, n. 182

Materia: ambiente - energia

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: 117 comma terzo Costituzione e principio di leale collaborazione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 3 della legge della Regione Abruzzo 19 giugno 2012, n. 28 (Modifiche alla L. R. 3 marzo 2010, n. 7 «Disposizioni regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità» ed integrazione alla L. R. 10 marzo 2008, n. 2 «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale»)

Esito: fondatezza del ricorso

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Abruzzo 19 giugno 2012, n. 28 (Modifiche alla L. R. 3 marzo 2010, n. 7 «Disposizioni regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità» ed integrazione alla L. R. 10 marzo 2008, n. 2 «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale»). La disposizione impugnata, riconducibile agli ambiti di competenza legislativa concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, e “governo del territorio”, dispone al comma 1 l'incompatibilità tra le zone sismiche del territorio regionale classificate di prima categoria e la localizzazione e realizzazione dei gasdotti di maggiori dimensioni, ed ai commi 2 e 3 dispone il ricorso alla procedura di superamento del blocco di intesa segnata dalla prevalenza della parte statale, prevista dall'art. 52-quinquies, comma 6, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), anche in caso di localizzazione e realizzazione di impianti in contrasto con il Piano regionale di Tutela della Qualità dell'Aria, approvato con delibera del Consiglio regionale n. 79/4 del 25 settembre 2007.

La fisiologica compresenza di interessi statali e regionali, trattandosi di potestà legislativa concorrente per entrambe le materie in cui ricadono le disposizioni impugnate, dimostra la ragionevolezza della scelta del legislatore statale che ha previsto l'intesa tra Stato e Regioni ai fini della localizzazione e realizzazione dei gasdotti e metanodotti (art. 1, comma 8, lettera b), n. 2, della legge n. 239 del 2004).

La Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1 della legge con le seguenti argomentazioni.

La Corte richiama norme interposte che esprimono principi fondamentali della materia di potestà legislativa concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”.

In particolare, i commi 7, lettera g), e 8, lettera b), n. 2 dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004, riservano allo Stato, di intesa con la Conferenza unificata, rispettivamente "l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti" e "l'individuazione della rete nazionale dei gasdotti".

Analogamente, l'art. 29, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59) – ulteriore parametro interposto – riserva allo Stato, come già riconosciuto dalla Corte, funzioni amministrative e autorizzatorie in materia di impianti costituenti parte della rete energetica nazionale.

Le norme interposte richiamate hanno ridefinito, in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario, tanto più vevoli di fronte al rischio sismico.

Per giudicare della legittimità costituzionale di disposizioni come quelle impugnate, che toccano profili di localizzazione degli impianti, è necessario considerarne la conformità non soltanto all'art. 117 Cost., bensì anche ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione.

Le esigenze unitarie, che si esprimono nelle richiamate norme statali, non possono far venir meno la necessità di un coinvolgimento delle regioni nei suddetti procedimenti. E' proprio in questa prospettiva che questa Corte ha ravvisato nell'intesa lo strumento necessario ai fini dell'identificazione delle "linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti", inclusa la rete dei gasdotti.

La disposizione impugnata, stabilendo l'incompatibilità a priori tra le zone sismiche del territorio regionale classificate di prima categoria e la localizzazione e realizzazione dei gasdotti di maggiori dimensioni, sottrae la scelta al confronto tra Stato e Regione, pregiudica l'infedibile principio dell'intesa e si pone in tal modo in contrasto con i principi fondamentali posti dall'art. 1, comma 7, lettera g), e comma 8, lettera b), n. 2, della legge n. 239 del 2004.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 28 del 2012 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

La Corte ritiene che anche la questione di legittimità costituzionale dei commi 2 e 3, dell'art. 3 della legge della Regione Abruzzo n. 28 del 2012, sia fondata.

L'art. 52-quinquies, comma 5, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità) prevede la cosiddetta intesa "forte" ai fini della localizzazione e realizzazione delle infrastrutture lineari energetiche quale modulo procedimentale necessario per assicurare l'adeguata partecipazione delle regioni allo svolgimento di procedimenti incidenti su una molteplicità di loro competenze.

Il legislatore regionale nega invece l'intesa in modo automatico, prescindendo dalle concrete e differenziate valutazioni da compiere caso per caso, e impone il ricorso generalizzato e sistematico alla procedura aggravata, prevista dal successivo comma 6 della norma interposta soltanto in caso di mancato conseguimento dell'intesa.

Le norme regionali impugnate determinano una procedura di cooperazione – segnata dalla prevalente volontà di una parte – distinta dall'intesa, individuata invece in via ordinaria dal legislatore statale quale presupposto necessario ai fini del contemperamento degli interessi dei diversi livelli territoriali di governo, e conseguentemente violano l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione.

Le norme impugnate, determinando un irragionevole pregiudiziale irrigidimento della posizione della Regione nella trattativa, producono, tra l'altro, l'effetto paradossale di precludere qualsiasi potere di negoziazione al Presidente della Giunta regionale, comunque costretto a negare a priori l'intesa, anche in caso di convergenza tra interesse statale e interesse regionale nella localizzazione e realizzazione dei menzionati impianti.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo n. 28 del 2012 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Energia - Norme della Regione Abruzzo - Localizzazione e realizzazione di oleodotti e gasdotti - Previsione che la localizzazione e realizzazione dei gasdotti di maggiori dimensioni é incompatibile nelle aree sismiche classificate di prima categoria - Carattere unilaterale della dichiarazione regionale, in contrasto con la normativa statale di settore che riserva allo Stato le funzioni amministrative e autorizzatorie in materia di impianti costituenti parte della rete energetica nazionale, previa intesa con la Regione - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili. - Legge della Regione Abruzzo 19 giugno 2012, n. 28, art. 3, comma 1. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma; legge 23 agosto 2004, n. 239, art. 1, commi 7, lettera g), e 8, lettera b), n. 2; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, art. 29, comma 2, lettera g); (Cost., artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettere h) e m).

Energia - Norme della Regione Abruzzo - Localizzazione e realizzazione di oleodotti e gasdotti ricadenti nelle zone sismiche del territorio regionale classificate di prima categoria - Previsione che "la Regione nega l'intesa con lo Stato e si applicano le procedure di cui al comma 6 dell'art. 52-quinquies del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327" - Previsione che "la Regione nega, altresì, l'intesa qualora si tratti di opere in contrasto con il Piano regionale di Tutela della Qualità dell'Aria, approvato con delibera del Consiglio regionale n. 79/4 del 25 settembre 2007" - Contrasto con la procedura di cooperazione individuata dal legislatore statale, quale presupposto necessario ai fini del contemperamento degli interessi dei diversi livelli territoriali di governo - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili. - Legge della Regione Abruzzo 19 giugno 2012, n. 28, art. 3, commi 2 e 3. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma (Cost., artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettere h) e m). (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 17-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 19 giugno 2012, n. 28 (Modifiche alla L. R. 3 marzo 2010, n. 7 «Disposizioni regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità» ed integrazione alla L. R. 10 marzo 2008, n. 2 «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale»), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27-31 agosto 2012, depositato in cancelleria il 4 settembre 2012 ed iscritto al n. 118 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

udito l'avvocato dello Stato Cristina Gerardis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Abruzzo 19 giugno 2012, n. 28 (Modifiche alla L. R. 3 marzo 2010, n. 7 «Disposizioni regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità» ed integrazione alla L. R. 10 marzo 2008, n. 2 «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale»), in riferimento agli articoli 3, 97, 117, secondo comma, lettere h) e m), e terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con principi fondamentali nella materia di potestà concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» ed avocando alla Regione funzioni autorizzatorie e gestionali riservate allo Stato; l'art. 117, secondo comma, lettere h) e m), Cost., intervenendo in materie riconducibili a titoli di competenza esclusivi dello Stato; nonché gli artt. 3 e 97 Cost. per intrinseca illogicità e irragionevolezza.

2.— Occorre anzitutto precisare, in via logicamente preliminare all'esame delle questioni di legittimità costituzionale promosse dal ricorrente, che la disposizione impugnata è riconducibile sia all'ambito della competenza legislativa «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», sia a quello relativo al «governo del territorio» (ex plurimis, sentenze n. 117 del 2013 e n. 383 del 2005, nonché, in specifico riferimento alla realizzazione di opere in zone sismiche, sentenze n. 64 del 2013, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010).

La fisiologica compresenza di interessi statali e regionali, trattandosi di potestà legislativa concorrente per entrambe le materie in cui ricadono le disposizioni impuginate, dimostra la ragionevolezza della scelta del legislatore statale che ha previsto l'intesa tra Stato e Regioni ai fini della localizzazione e realizzazione dei gasdotti e metanodotti (art. 1, comma 8, lettera b), n. 2, della richiamata legge n. 239 del 2004).

Tanto premesso circa l'ambito materiale individuato dal Titolo V della Costituzione a cui è possibile ricondurre le disposizioni impuginate, devono ora essere prese in esame le censure mosse dal ricorrente, distinguendo la questione relativa al

comma 1 dell'articolo 3 della legge della Regione Abruzzo 19 giugno 2012, n. 28 (Modifiche alla L. R. 3 marzo 2010, n. 7 "Disposizioni regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità" ed integrazione alla L. R. 10 marzo 2008, n. 2 "Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale"), da quella relativa ai commi 2 e 3 dell'impugnato art. 3; ciò in quanto, mentre il comma 1 si limita a porre l'incompatibilità tra le zone sismiche del territorio regionale classificate di prima categoria e la localizzazione e realizzazione dei gasdotti di maggiori dimensioni, i commi 2 e 3 negano ipso iure l'intesa da parte della Regione, disponendo il ricorso alla procedura di superamento del blocco di intesa segnata dalla prevalenza della parte statale, prevista dall'art. 52-quinquies, comma 6, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), anche in caso di localizzazione e realizzazione di impianti in contrasto con il Piano regionale di Tutela della Qualità dell'Aria, approvato con delibera del Consiglio regionale n. 79/4 del 25 settembre 2007.

2.1.— La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 28 del 2012, è fondata nei termini di seguito precisati.

Questa Corte ha già qualificato le norme interposte invocate nel presente giudizio come principi fondamentali della materia di potestà legislativa concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (tra le tante, sentenze n. 124 del 2010, n. 282 del 2009 e n. 383 del 2005).

In particolare, i commi 7, lettera g), e 8, lettera b), n. 2 dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004, riservano allo Stato, di intesa con la Conferenza unificata, rispettivamente «l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti» e «l'individuazione della rete nazionale dei gasdotti».

Analogamente, l'art. 29, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59) – ulteriore parametro interposto invocato – riserva allo Stato, come già riconosciuto da questa Corte, funzioni amministrative e autorizzatorie in materia di impianti costituenti parte della rete energetica nazionale (sentenze n. 313 del 2010 e n. 383 del 2005).

Le norme interposte richiamate hanno ridefinito, in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario, tanto più vevoli di fronte al rischio sismico. Conseguentemente, per giudicare della legittimità costituzionale di disposizioni come quelle impuginate, che toccano profili di localizzazione degli impianti, è necessario considerarne la conformità non già soltanto all'art. 117 Cost., bensì anche ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione (ex plurimis, sentenze n. 331 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004).

Tali esigenze unitarie, che si esprimono nelle richiamate norme statali, non possono far venir meno la necessità di un coinvolgimento delle regioni nei suddetti procedimenti. E' proprio in questa prospettiva che questa Corte ha ravvisato nell'intesa

lo strumento necessario ai fini dell'identificazione delle «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti», inclusa la rete dei gasdotti, e, sulla base di queste premesse, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 7, lettera g), della legge n. 239 del 2004 – norma invocata a parametro interposto nel presente giudizio – nella parte in cui non prevedeva il ricorso a tale istituto (sentenza n. 383 del 2005).

Ne consegue che la disposizione impugnata, stabilendo l'incompatibilità a priori tra le zone sismiche del territorio regionale classificate di prima categoria e la localizzazione e realizzazione dei gasdotti di maggiori dimensioni, sottrae la scelta al confronto – viceversa necessario – tra Stato e Regione, pregiudica l'indefettibile principio dell'intesa e si pone in tal modo in contrasto con i principi fondamentali posti dall'art. 1, comma 7, lettera g), e comma 8, lettera b), n. 2, della legge n. 239 del 2004.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 28 del 2012 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Gli ulteriori profili di censura rimangono assorbiti.

2.2.— La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo n. 28 del 2012, è fondata.

L'art. 52-quinquies, comma 5, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità) prevede la cosiddetta intesa “forte” ai fini della localizzazione e realizzazione delle infrastrutture lineari energetiche quale modulo procedimentale necessario per assicurare l'adeguata partecipazione delle regioni allo svolgimento di procedimenti incidenti su una molteplicità di loro competenze.

Il legislatore regionale nega invece l'intesa in modo automatico, prescindendo dalle concrete e differenziate valutazioni da compiere caso per caso, e impone il ricorso generalizzato e sistematico alla procedura aggravata, prevista dal successivo comma 6 della richiamata norma interposta soltanto in caso di mancato conseguimento dell'intesa.

Così disponendo, le norme regionali impuginate determinano una procedura di cooperazione – segnata dalla prevalente volontà di una parte – distinta dall'intesa, individuata invece in via ordinaria dal legislatore statale quale presupposto necessario ai fini del contemperamento degli interessi dei diversi livelli territoriali di governo, e conseguentemente violano l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione.

Al riguardo, questa Corte, anche in specifico riferimento alla materia di potestà concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», ha costantemente affermato che «la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una “drastica previsione” della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso» (ex plurimis, sentenza n. 165 del 2011), ma che siano invece necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (ex plurimis, sentenze n. 278 e n. 121 del 2010), come presupposto fondamentale di realizzazione del principio di leale collaborazione (ex plurimis, sentenze n. 117 del 2013, n. 39 del 2013, n. 24 del 2007 e n. 339 del 2005).

Le norme impugnate, determinando un irragionevole pregiudiziale irrigidimento della posizione della Regione nella trattativa, producono, tra l'altro, l'effetto paradossale di precludere qualsiasi potere di negoziazione al Presidente della Giunta regionale, comunque costretto a negare a priori l'intesa, anche in caso di convergenza tra interesse statale e interesse regionale nella localizzazione e realizzazione dei menzionati impianti.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo n. 28 del 2012 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Gli ulteriori profili di censura rimangono assorbiti.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Abruzzo 19 giugno 2012, n. 28 (Modifiche alla L. R. 3 marzo 2010, n. 7 «Disposizioni regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità» ed integrazione alla L. R. 10 marzo 2008, n. 2 «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale»).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Sergio MATTARELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2013.

Sentenza: 12 luglio 2013 , n. 187

Materia: appalti pubblici

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: 117 comma secondo, lettera e) Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 11, commi 1, lett. c), 2 e 3, e art. 16, commi 1, lett. a) e b) e 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2012, n. 18

Esito: fondatezza del ricorso

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in relazione agli articoli 11, comma 1, lettera c), e comma 3, e 16, comma 1, lettera a), della legge provinciale n. 18 del 2012, della Provincia autonoma di Trento, i quali disciplinano rispettivamente i parametri utilizzati ai fini della determinazione dei compensi per attività professionali per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e le modalità di determinazione degli schemi-tipo di bandi delle gare d'appalto.

La Corte in primo luogo premette quali sono le linee fondamentali del riparto delle competenze legislative nel settore dei lavori pubblici tra Stato ed enti territoriali ad autonomia differenziata.

Richiamando il proprio consolidato orientamento giurisprudenziale precisa che in presenza di specifica attribuzione statutaria in tale ambito materiale, non contemplando il titolo V della parte seconda della Costituzione la materia "lavori pubblici", trova applicazione [secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)] la specifica previsione statutaria, in quanto norma di maggior favore per l'ente dotato di autonomia speciale.

Questo comporta che il parametro di maggior favore (che è quello statutario) venga applicato nella sua interezza, con il corollario dei limiti previsti dallo stesso statuto di autonomia. Ne consegue che la legislazione regionale o provinciale degli enti dotati di autonomia particolare non è libera di esplicitarsi senza vincoli, atteso che gli stessi statuti speciali prevedono limiti che si applicano anche alle competenze legislative primarie.

Lo statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, all'art.4 annovera, tra gli altri, il limite del rispetto dei "principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica", degli "obblighi internazionali", nonché delle "norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica", con ciò venendo a delimitare la competenza della Provincia autonoma di Trento nell'ambito dei lavori pubblici di interesse regionale.

In questa prospettiva, vengono in rilievo, anzitutto, i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza e dunque le disposizioni contenute nel Codice

degli appalti pubblici, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste dal diritto dell'Unione europea. Pertanto, "in tale ambito, la disciplina regionale non può avere un contenuto difforme da quella prevista, in attuazione delle norme comunitarie, dal legislatore nazionale e, quindi, non può alterare negativamente il livello di tutela assicurato dalla normativa statale".

Inoltre il legislatore provinciale «deve osservare i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alla fase di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che deve essere uniforme sull'intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza.

1) L'art. 11, comma 3, della legge provinciale n. 18 del 2012 prorogando la vigenza della disciplina transitoria prevista da una norma statale (abrogata a far data dall'emanazione di un decreto ministeriale), ha l'effetto di determinare la perdurante applicazione di disposizioni lesive dei principi di tutela della concorrenza di derivazione comunitaria, violando, in tal modo, l'art. 4 dello statuto di autonomia. Infatti, la norma interposta viene a concretare limiti opponibili anche al legislatore dotato di autonomia speciale, costituendo legittima esplicazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

Ne consegue la sussistenza del contrasto con la norma invocata a parametro interposto (art. 9 del decreto-legge n. 1 del 2012) e viene pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2012, per violazione degli artt. 4 e 8 del d.P.R. n. 670 del 1972 e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

2) L'art. 11, comma 1, lettera c), della legge provinciale n. 18 del 2012 prevede, in via suppletiva, l'utilizzo dell'elenco prezzi per determinare i compensi per attività professionali.

La Corte richiama la propria giurisprudenza in materia, precisando che le modalità di adeguamento dei prezzi delle stazioni appaltanti sono regolate, quanto alla disciplina statale, dall'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006, e che Corte ha già censurato disposizioni di legge regionale che consentivano alle stazioni appaltanti di utilizzare elenchi regionali dei prezzi, discostandosi dalle previsioni "più stringenti" della disciplina statale, per quanto attiene all'utilizzazione dei prezzi stessi.

E se è vero che, nel precedente richiamato, la Corte si è pronunciata su un ricorso proposto da una Regione a statuto ordinario, è vero anche che le considerazioni svolte in quella decisione, e dirette a censurare il contrasto tra la disciplina regionale e quella statale e la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost., si attagliano anche al caso in esame. In particolare, l'affermazione che le disposizioni allora esaminate, utilizzando i prezzi "scaduti" secondo modalità difformi da quelle stabilite dall'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006, come valeva in quel caso per ricondurre la materia alla competenza esclusiva del legislatore statale, così vale in questo caso a definire un limite opponibile alla competenza della Provincia autonoma a norma degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale, a tutela di principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica. La disposizione impugnata si discosta dalla disciplina statale utilizzando l'elenco prezzi previsto dall'articolo 13 della legge provinciale sui lavori pubblici alla stessa stregua delle tariffe, quale riferimento per stabilire i compensi per attività professionali, determinando, in tal modo, il contrasto con la disciplina statale.

Ne consegue il contrasto con la norma invocata a parametro interposto (art. 9 del decreto-legge n. 1 del 2012), e viene dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera c), della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2012, per violazione degli artt. 4 e 8 del d.P.R. n. 670 del 1972 e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3) L'art. 16, comma 1, lettera a), della legge provinciale n. 18 del 2012, dispone che "la Giunta provinciale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali, adotta schemi-tipo di bandi, di inviti a presentare offerte e di altri atti necessari per svolgere le procedure di scelta del contraente sulla base di bandi-tipo approvati dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture". Orbene, l'art. 64, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 163 del 2006 attribuisce all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture il compito di approvare i "bandi-tipo", previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie professionali interessate.

Il bando-tipo costituisce pertanto lo schema di riferimento e detta criteri univoci ai fini della redazione del bando di gara, costituendo, pertanto, puntuale esplicitazione e attuazione della norma statale.

In questo senso, è stato qualificato anche dalla determinazione n. 4 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici del 10 ottobre 2012, che lo ha definito «quadro giuridico di riferimento sulla base del quale le stazioni appaltanti sono tenute a redigere la documentazione di gara».

In sintesi, il bando-tipo approvato dall'Autorità costituisce parametro specificativo della determinazione dei requisiti richiesti a vario titolo dal Codice degli appalti per: la partecipazione alle gare; la presentazione e la valutazione delle offerte, con particolare riferimento ai criteri di valutazione circa la carenza di elementi essenziali e di incertezza sul contenuto e sulla provenienza dell'offerta; le cause di esclusione; la partecipazione dei raggruppamenti temporanei, dei consorzi ordinari e dei consorzi stabili; la garanzia della qualità e dell'ambiente. Esso assume pertanto caratteri assai articolati e puntuali ai fini dell'individuazione dei criteri di disciplina delle diverse fasi della procedura di scelta del contraente, configurandosi come modello cui sono tenute ad uniformarsi le stazioni appaltanti "nella base", pur mantenendo queste ultime una limitata discrezionalità nel grado di dettaglio dei bandi e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle gare.

Ne consegue la preclusione per il legislatore provinciale, ancorché dotato di autonomia speciale, ad intervenire in tale ambito materiale riconducibile alla «tutela della concorrenza», nei termini precisati di derivazione comunitaria. Il rapporto tra le funzioni dell'Autorità di vigilanza nell'approvazione dei bandi-tipo e l'obbligo di adeguamento delle stazioni appaltanti risponde ad esigenze unitarie, che non tollerano alcun margine di discrezionalità "intermedio" riservato alla Giunta provinciale: il legislatore provinciale risulta pertanto privo del titolo competenziale ad intervenire in tale materia.

La Corte, riconosciuto il contrasto con la norma invocata a parametro interposto (art. 64, comma 4-bis, del d.lgs. n. 163 del 2006) dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'articolo 30, comma 3-bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti), introdotto dall'art. 16, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2012 e modificato dall'art. 68, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre

2012, n. 25, per violazione degli artt. 4 e 8 del d.P.R. n. 670 del 1972 e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4) La Corte dichiara inoltre l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'articolo 11, comma 2, e dell'articolo 16, comma 1, lettera b), e comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2012.

Appalti pubblici - Norme della Provincia di Trento - Lavori pubblici di interesse provinciale - Modalità di verifica della congruità delle offerte per i lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria - Ricorso del Governo - Ius superveniens che riallinea i criteri di individuazione delle offerte anomale previsti dalla normativa provinciale a quelli individuati dal codice dei contratti pubblici - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del processo. - Legge della Provincia di Trento 3 agosto 2012, n. 18, art. 16, comma 1, lettera c). - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e) e l); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma, n. 17; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

Appalti pubblici - Norme della Provincia di Trento - Lavori pubblici di interesse provinciale - Determinazione dei compensi per attività professionali per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria - Prevista possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di continuare ad utilizzare, in via transitoria, le tariffe professionali abrogate - Contrasto con la normativa statale di derivazione comunitaria, che persegue la progressiva eliminazione delle tariffe fisse e la liberalizzazione dei mercati - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia della tutela della concorrenza - Esorbitanza dai limiti posti dallo statuto - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura. - Legge della Provincia di Trento 3 agosto 2012, n. 18, art. 11, comma 3. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8; decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 9; (Cost., art. 117, secondo comma, lettera l).

Appalti pubblici - Norme della Provincia di Trento - Lavori pubblici di interesse provinciale - Determinazione dei compensi per attività professionali per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria - Rinvio, per quanto non previsto dalla normativa statale, all'elenco prezzi della legge provinciale sui lavori pubblici - Contrasto con la normativa statale di derivazione comunitaria, più stringente sull'utilizzazione dei prezziari - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia della tutela della concorrenza - Esorbitanza dai limiti posti dallo statuto - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura. - Legge della Provincia di Trento 3 agosto 2012, n. 18, art. 11, comma 1, lettera c). - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8; decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 9; (Cost., art. 117, secondo comma, lettera l).

Appalti pubblici - Norme della Provincia di Trento - Lavori pubblici di interesse provinciale - Determinazione degli schemi-tipo di bandi delle gare di appalto - Attribuzione alla competenza della Giunta provinciale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali, sulla base di bandi-tipo approvati dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - Preclusione per il legislatore provinciale ad intervenire in un ambito materiale che non tollera, per esigenze unitarie, deroghe alla normativa statale di derivazione comunitaria - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia della tutela della concorrenza - Esorbitanza dai limiti posti dallo statuto - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura. - Legge della Provincia di Trento 10 settembre 1993, n. 26, art. 30, comma 3-bis, introdotto dall'art. 16, comma 1, lettera a), della legge della Provincia di Trento 3 agosto 2012, n. 18, e modificato dall'art. 68, comma 1, lettera a), della legge della Provincia di Trento 27 dicembre 2012, n. 25. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8; decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, art. 64, comma 4-bis; (Cost., art. 117, secondo comma, lettera l).

Appalti pubblici - Norme della Provincia di Trento - Lavori pubblici di interesse provinciale - Determinazione degli schemi-tipo di bandi delle gare di appalto - Determinazione dei compensi per attività professionali per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria - Disciplina che proroga norme dichiarate incostituzionali - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Legge della Provincia di Trento 3 agosto 2012, n. 18, art. 11, comma 2. - Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.
Appalti pubblici - Norme della Provincia di Trento - Lavori pubblici di interesse provinciale -

Determinazione degli schemi-tipo di bandi delle gare di appalto - Disciplina che rinvia integralmente a norme dichiarate incostituzionali - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Legge della Provincia di Trento 3 agosto 2012, n. 18, art. 16, comma 1, lettera b), e comma 3. - Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 17-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 11, comma 1, lettera c), e comma 3, e 16, comma 1, lettere a) e c), della legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2012 n. 18, recante «Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 (legge provinciale sui lavori pubblici), della legge provinciale 15 dicembre 1980, n. 35 (Determinazione delle quote di aggiunta di famiglia e disposizioni varie in materia di personale), della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (legge sul personale della Provincia), dell'articolo 14 (Costituzione della società "Patrimonio del Trentino s.p.a.") della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1, della legge provinciale 16 maggio 2012, n. 9 (Interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie), e della legge provinciale 31 maggio 2012, n. 10 (Interventi urgenti per favorire la crescita e la competitività del Trentino)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2-5 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 9 ottobre 2012 ed iscritto al n. 137 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi l'avvocato dello Stato Carla Colelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere e) e l), della Costituzione, nonché agli articoli 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), questioni di legittimità costituzionale degli articoli 11, comma 1, lettera c), e comma 3, e 16, comma 1, lettere a) e c), della legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2012, n. 18, recante «Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 (legge provinciale sui lavori pubblici), della legge provinciale 15 dicembre 1980, n. 35 (Determinazione delle quote di aggiunta di famiglia e disposizioni varie in materia di personale), della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (legge sul personale della

Provincia), dell'articolo 14 (Costituzione della società "Patrimonio del Trentino s.p.a.") della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1, della legge provinciale 16 maggio 2012, n. 9 (Interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie), e della legge provinciale 31 maggio 2012, n. 10 (Interventi urgenti per favorire la crescita e la competitività del Trentino)».

Le disposizioni impugnate, secondo il ricorrente, esorbiterebbero dalla competenza legislativa primaria in materia di «lavori pubblici di interesse provinciale», che l'art. 8, primo comma, n. 17, dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol attribuisce alla Provincia autonoma di Trento, nel rispetto dei limiti stabiliti dal precedente art. 4. Più specificamente, le disposizioni censurate, introducendo modificazioni degli articoli 20 e 30 della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti) – in tema di parametri utilizzati ai fini della determinazione dei compensi per attività professionali per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, di determinazione di schemi-tipo di bandi e di modalità di valutazione della congruità delle offerte – inciderebbero sulla disciplina dell'«ordinamento civile» e della «tutela della concorrenza», così violando i limiti posti dallo statuto e dagli invocati parametri costituzionali alla competenza legislativa provinciale.

2.— Successivamente alla presentazione del ricorso, l'art. 68, comma 1, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2013) ha modificato l'art. 30, comma 5-bis, della legge provinciale sui lavori pubblici, come sostituito dall'impugnato art. 16, comma 1, lettera c), della legge provinciale n. 18 del 2012, disciplinando le modalità di verifica della congruità delle offerte, anche per i lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria, mediante rinvio all'art. 58.29 della legge provinciale n. 26 del 1993 (come sostituito dall'art. 50, comma 1, della legge provinciale 7 aprile 2011, n. 7), riallineando, in tal modo, i criteri di individuazione delle offerte anomale previsti dalla normativa provinciale a quelli individuati dall'art. 86 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), invocato dal ricorrente quale norma interposta nel presente giudizio.

3.— A seguito di tale modifica normativa, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia parziale al ricorso, limitatamente alla questione relativa all'art. 16, comma 1, lettera c), della legge provinciale n. 18 del 2012, rinuncia accettata dalla Provincia autonoma di Trento.

Ne consegue che, limitatamente alla disposizione da ultimo menzionata, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il processo deve essere dichiarato estinto.

4.— Vanno ora esaminate le questioni di legittimità costituzionale promosse in relazione agli articoli 11, comma 1, lettera c), e comma 3, e 16, comma 1, lettera a), della legge provinciale n. 18 del 2012, i quali disciplinano rispettivamente i parametri utilizzati ai fini della determinazione dei compensi per attività professionali per i servizi

attinenti all'architettura e all'ingegneria e le modalità di determinazione degli schemi-tipo di bandi delle gare d'appalto.

4.1.— Al riguardo, la resistente ha eccepito il carattere contraddittorio e perplesso delle censure mosse dal ricorrente.

L'eccezione non può essere accolta.

Non può infatti ritenersi che il ricorso sia inammissibile per avere lo Stato richiamato «contemporaneamente» (e non in via gradata) le norme dello statuto speciale di autonomia e l'art. 117 Cost. A fondamento della impugnazione, per quanto in maniera generica e sommaria, il ricorrente ha infatti dedotto due motivi di illegittimità costituzionale: da un lato, la violazione delle norme statutarie, nella parte in cui attribuiscono alla Regione la competenza in materia di lavori pubblici (art. 8, primo comma, n. 17) con la contestuale previsione dei limiti alla sua esplicazione (art. 4); dall'altro, la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost.

Ne consegue che, sia pure in modo impreciso, il ricorrente ha inteso sollevare due questioni di costituzionalità, dotate ciascuna di propria autonomia e, in quanto tali, l'una assorbente rispetto all'altra (sentenza n. 447 del 2006).

Dalla premessa del ricorso, che introduce l'analisi delle singole censure, risulta infatti che il ricorrente ha richiamato norme interposte tratte dal d.lgs. n. 163 del 2006 che concretano limiti statutari della competenza legislativa provinciale di rango primario in materia di lavori pubblici. In questa prospettiva, il richiamo anche alle disposizioni contenute nell'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost. trova giustificazione nella considerazione secondo cui i limiti statutari alla potestà legislativa regionale derivano dalla legislazione statale, costituente espressione di principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, emanata, nella specie, in attuazione delle suindicate prescrizioni costituzionali (sentenza n. 114 del 2011).

In altri termini, come già affermato da questa Corte, «i limiti derivanti dalla necessità di rispettare gli obblighi internazionali, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica sono rinvenibili in quelle disposizioni contenute nel Codice degli appalti pubblici con le quali lo Stato ha esercitato la competenza legislativa ad esso attribuita dal [...] titolo V, con particolare riferimento alla materia della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile» (sentenza n. 114 del 2011).

Analogamente, l'art. 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, invocato quale norma interposta nel presente giudizio, costituisce espressione di quei principi fondamentali posti a tutela della concorrenza “per” il mercato, nel suo pregnante significato di derivazione comunitaria, costantemente riconosciuti da questa Corte quali opponibili anche al legislatore dotato di autonomia speciale (tra le tante, sentenze n. 221 e n. 186 del 2010; n. 326 del 2008; n. 443 del 2007; nonché, con riguardo specifico all'ambito materiale dei lavori pubblici riservato alla competenza primaria della Provincia autonoma di Trento, n. 45 del 2010).

Tali argomentazioni sono estensibili anche al ricorso introduttivo del presente giudizio, nella parte in cui esso invoca, ancorché genericamente, il d.lgs. n. 163 del 2006 «sia in quanto può essere considerato espressione di riforma economico-sociale, sia in quanto disciplinante profili che rientrano nella nozione di “tutela della concorrenza” e di “ordinamento civile”, di competenza legislativa statale». Il richiamo

ai limiti statuari della competenza primaria della Provincia autonoma, operato nelle premesse del ricorso, consente infatti l'integrazione del parametro – come già affermato da questa Corte – mediante le norme interposte invocate nelle singole censure quali norme che concretano i suddetti limiti statuari in quanto riforme economico-sociali o principi generali dell'ordinamento della Repubblica (ex plurimis, sentenze n. 328 e n. 114 del 2011; n. 221 del 2010; n. 45 del 2010).

4.2.— Sempre in via preliminare, occorre altresì esaminare le ulteriori eccezioni di inammissibilità prospettate dalla Provincia autonoma resistente, che lamenta anche il carattere generico e lacunoso delle singole censure successivamente dedotte nel ricorso. Al riguardo, va osservato che il ricorso raggiunge quella soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale (ordinanza n. 123 del 2012; nonché, ex plurimis, sentenze n. 184 del 2012; n. 119 del 2010; n. 248 del 2006), avendo l'Avvocatura generale dello Stato indicato le doglianze rivolte a ciascuna disposizione censurata, nonché i parametri costituzionali, le norme interposte asseritamente violate e argomenti, pur succinti, a sostegno delle ragioni del ricorso.

4.3.— Quanto, infine, alla questione sollevata in relazione all'art. 11 della legge provinciale n. 18 del 2012, va preliminarmente osservato che, come dedotto dalla difesa della Provincia autonoma, pur essendo richiamato nell'epigrafe, nelle conclusioni e nel petitum del ricorso soltanto l'art. 11, comma 1, lettera c), della legge provinciale n. 18 del 2012, che dispone la disciplina "a regime" ai fini della determinazione dei compensi per attività professionali per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, il ricorrente censura anche l'art. 11, comma 3, il quale detta la disciplina transitoria circa il ricorso alle tariffe professionali quale parametro ai fini della determinazione dei medesimi compensi.

Si tratta di un palese errore materiale contenuto sia nell'epigrafe del ricorso sia nel petitum dello stesso che non consente, come già affermato da questa Corte (sentenza n. 447 del 2006), di accogliere il rilievo della difesa della Provincia autonoma, né di circoscrivere l'oggetto del presente giudizio all'art. 11, comma 1, lettera c), stante le censure rivolte anche al comma 3 del medesimo articolo e il nesso intercorrente tra disciplina "a regime" e disciplina transitoria. D'altra parte, la stessa difesa provinciale svolge la memoria anche in relazione al contenuto del menzionato comma 3, presupponendo che esso sia oggetto di censura.

5.— Nel merito, prima di esaminare le singole censure proposte, è opportuno ribadire le linee fondamentali del riparto delle competenze legislative nel settore dei lavori pubblici tra Stato ed enti territoriali ad autonomia differenziata.

Al riguardo, questa Corte ha già avuto modo di affermare che, in presenza di specifica attribuzione statutaria in tale ambito materiale, non contemplando il titolo V della parte seconda della Costituzione la materia «lavori pubblici», trova applicazione – secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – la specifica previsione statutaria, in quanto norma di maggior favore per l'ente dotato di autonomia speciale (ex plurimis, sentenze n. 114 del 2011; n. 221 del 2010); e ciò anche con espresso riferimento alla Provincia autonoma di Trento resistente nel presente giudizio (sentenze n. 74 del 2012; n. 45 del 2010).

Ciò implica, tuttavia, che il parametro di maggior favore – quello statutario – venga applicato nella sua interezza, con il corollario, cioè, dei limiti previsti dallo stesso statuto di autonomia. Ne consegue che la legislazione regionale o provinciale degli enti dotati di autonomia particolare non è libera di esplicitarsi senza vincoli, atteso che gli stessi statuti speciali prevedono limiti che si applicano anche alle competenze legislative primarie (tra le tante, sentenze n. 74 del 2012; n. 114 del 2011; n. 221 e n. 45 del 2010; n. 411 del 2008).

Nel caso in esame, la competenza della Provincia autonoma di Trento nell'ambito dei lavori pubblici di interesse regionale è delimitata anzitutto dall'art. 4 dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, che annovera, tra gli altri, il limite del rispetto dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», degli «obblighi internazionali», nonché delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

In questa prospettiva, vengono in rilievo, anzitutto, i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza e dunque le disposizioni contenute nel Codice degli appalti pubblici, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste dal diritto dell'Unione europea. Pertanto, «in tale ambito, la disciplina regionale non può avere un contenuto difforme da quella prevista, in attuazione delle norme comunitarie, dal legislatore nazionale e, quindi, non può alterare negativamente il livello di tutela assicurato dalla normativa statale» (sentenza n. 221 del 2010).

In secondo luogo, come già osservato da questa Corte, il legislatore provinciale «deve osservare i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alla fase di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che deve essere uniforme sull'intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza» (sentenza n. 221 del 2010).

D'altra parte, questa Corte ha espressamente negato che si sia formato un giudicato costituzionale comportante la preclusione per lo Stato ad impugnare leggi provinciali relative ad ambiti materiali in ordine ai quali si controverte nel presente giudizio, a seguito della sentenza n. 401 del 2007 (punto 6.1. del Considerato in diritto), là dove si è dichiarato il difetto di interesse della Provincia autonoma ad impugnare il cosiddetto Codice degli appalti. Per giungere a tale conclusione, questa Corte si è infatti limitata a richiamare l'apposita clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, secondo cui «le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione», confermando invece i sopra menzionati limiti opponibili al legislatore provinciale dotato di autonomia speciale (sentenza n. 45 del 2010).

5.1.— Tanto premesso, devono ora essere prese in esame le singole censure proposte dal ricorrente, distinguendo preliminarmente la disciplina dettata dal comma 1, lettera c), dell'art. 11, il quale rinvia all'«elenco prezzi» dell'art. 13 della legge provinciale sui lavori pubblici, per quanto non previsto dalla normativa statale, ai fini della determinazione dei compensi per attività professionali, per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, dal successivo comma 3 dello stesso articolo, che consente alle amministrazioni aggiudicatrici di utilizzare, in via transitoria, sino alla data di approvazione dell'elenco prezzi, le tariffe professionali – come riferimento ai

fini della determinazione dei suddetti compensi – pur se abrogate dall’art. 9, comma 5, del d.l. n. 1 del 2012.

5.1.1.— La questione di legittimità costituzionale dell’art. 11, comma 3, della legge provinciale n. 18 del 2012 è fondata nei termini di seguito precisati.

Nella memoria depositata in data 30 aprile 2013, la Provincia autonoma resistente osserva che anche la disciplina statale invocata a parametro interposto (art. 9 del d.l. n. 1 del 2012), come modificata dal decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, prevede – alla stessa stregua dell’impugnata disposizione provinciale – una fase transitoria che consente, sino all’emanazione dell’apposito decreto ministeriale, di applicare le tariffe professionali previgenti (art. 5, comma 2, del d.l. n. 83 del 2012).

Invero, la richiamata disciplina transitoria statale esaurisce i suoi effetti dall’emanazione del decreto ministeriale previsto dall’art. 9, comma 2, del d.l. n. 1 del 2012, nel caso di liquidazione dei compensi da parte di un organo giurisdizionale. Il suddetto decreto ministeriale è stato emanato il 20 luglio 2012 (e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 22 agosto 2012, n. 195), a far data, quindi, antecedentemente all’approvazione (3 agosto 2012), pubblicazione (7 agosto 2012) ed entrata in vigore (8 agosto 2012) dell’impugnata legge provinciale n. 18 del 2012.

Ne consegue che, dal punto di vista del diritto intertemporale, non sussiste l’asserita corrispondenza – secondo quanto invece affermato dalla difesa della resistente – tra la disciplina transitoria statale e quella provinciale, essendo l’efficacia della prima già cessata a decorrere dal 20 luglio 2012, secondo quanto previsto dall’art. 5, comma 2, del richiamato d.l. n. 83 del 2012.

In secondo luogo, sussiste il dedotto contrasto tra la disciplina provinciale censurata e quella statale, in quanto, contrariamente alla normativa statale, la legge provinciale rinvia alla disciplina delle tariffe, qualora manchino sia il decreto ministeriale sia l’elenco prezzi previsto dall’art. 13 della legge provinciale sui lavori pubblici.

L’impugnato art. 11, comma 3, della legge provinciale n. 18 del 2012, rinviando alla disciplina sulle tariffe professionali abrogata dalla norma invocata a parametro interposto, ha l’effetto di determinare la perdurante applicazione di disposizioni lesive dei principi di tutela della concorrenza di derivazione comunitaria, violando, in tal modo, l’art. 4 dello statuto di autonomia. Infatti, la norma interposta viene a concretare limiti opponibili anche al legislatore dotato di autonomia speciale, costituendo legittima esplicitazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (sentenza n. 443 del 2007; nonché, ex plurimis, le già richiamate sentenze n. 114 del 2011; n. 221 e n. 45 del 2010).

Al riguardo, questa Corte – dichiarando non fondate questioni di costituzionalità sollevate in relazione a norme abrogatrici di disposizioni che prevedevano l’obbligatorietà di tariffe fisse o minime, ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti – ha infatti affermato che tali norme tendono a stimolare «una maggiore concorrenzialità nell’ambito delle attività libero-professionali e intellettuali», con particolare riferimento ai costi e alle modalità di determinazione dei compensi (sentenza n. 443 del 2007). Tale conclusione trova conferma nel diritto dell’Unione europea, che ha costantemente imposto processi di revisione delle restrizioni esistenti anche in riferimento alle tariffe fisse.

Nello specifico settore delle tariffe professionali, a fortiori in connessione all'ambito materiale dei lavori pubblici, vengono in rilievo tutte le disposizioni che, disciplinando, a vario titolo, la fase procedimentale prodromica alla stipulazione del contratto, si qualificano per la finalità perseguita di assicurare procedure concorsuali di garanzia in modo da attuare la progressiva liberalizzazione dei mercati in cui sono ancora presenti barriere all'entrata o altri impedimenti all'ingresso di nuovi operatori economici (tra le tante, sentenze n. 145 e n. 45 del 2010; n. 401 del 2007). D'altra parte, si tratta di disposizioni che, «sul piano del diritto dell'Unione europea, e dunque anche sul piano dell'ordinamento dello Stato, tendono a tutelare essenzialmente i principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi (articoli da 28 a 32; da 34 a 37; da 45 a 54; da 56 a 66 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea)» (sentenza n. 45 del 2010).

La previsione di norme che si discostino dal modello definito in ambito europeo, quindi, «viola tanto i valori tutelati dalle norme del Trattato richiamate impedendo o restringendo l'esercizio delle fondamentali libertà comunitarie, quanto le corrispondenti normative statali adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione» (sentenza n. 45 del 2010). Questa Corte ha infatti dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni di legge regionali che ripristinavano tariffe fisse o che si ponevano in contrasto con norme abrogatrici di misure che prevedevano tariffe fisse come stimolo alla concorrenza (ex plurimis, sentenze n. 219 del 2012; n. 443 del 2007), preservando anche le misure di liberalizzazione adottate in via transitoria (tra le altre, sentenze n. 325 del 2010; n. 29 del 2006; n. 272 del 2004).

Ne consegue la sussistenza del censurato contrasto tra l'art. 11, comma 3, della legge provinciale n. 18 del 2012 e la norma invocata a parametro interposto (art. 9 del decreto-legge n. 1 del 2012); sicché va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2012, per violazione degli artt. 4 e 8 del d.P.R. n. 670 del 1972 e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Gli ulteriori profili di censura rimangono assorbiti.

5.1.2.— La questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera c), della legge provinciale n. 18 del 2012 è fondata nei termini di seguito precisati.

La norma è censurata in quanto si porrebbe in contrasto con il richiamato art. 9 del d.l. n. 1 del 2012, prevedendo, in via suppletiva, l'utilizzo dell'elenco prezzi per determinare i compensi per attività professionali.

Al riguardo, va anzitutto osservato che le modalità di adeguamento dei prezziari delle stazioni appaltanti sono regolate, quanto alla disciplina statale, dall'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006. Questa Corte ha già censurato disposizioni di legge regionale che consentivano alle stazioni appaltanti di utilizzare elenchi regionali dei prezzi, discostandosi dalle previsioni "più stringenti" della disciplina statale, per quanto attiene all'utilizzazione dei prezziari stessi (sentenza n. 43 del 2011).

E' ben vero che, con il precedente richiamato, la Corte si è pronunciata su un ricorso proposto da una Regione a statuto ordinario; ciononostante le considerazioni svolte in quella decisione, e dirette a censurare il contrasto tra la disciplina regionale e quella statale e la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost., si attagliano anche al caso in esame. In particolare, l'affermazione che le disposizioni allora scrutinate, utilizzando i prezziari "scaduti" secondo modalità difformi

da quelle stabilite dall'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006, come valeva a ricondurre la materia ad un titolo competenziale esclusivo del legislatore statale, così vale a concretare un limite opponibile alla competenza della Provincia autonoma a norma degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale, a tutela di principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Nel caso in esame, la disposizione impugnata si discosta dalla disciplina statale utilizzando l'elenco prezzi previsto dall'articolo 13 della legge provinciale sui lavori pubblici alla stessa stregua delle tariffe, quale riferimento per stabilire i compensi per attività professionali, determinando, in tal modo, il censurato contrasto con la disciplina statale. La disciplina in esame risulta soggetta a quelle limitazioni già opposte dalla giurisprudenza di questa Corte ad analoghe disposizioni di legge di regioni a statuto ordinario, in quanto lesive della «tutela della concorrenza» “per” il mercato, idonea a concretare i limiti delle riforme economico-sociali previste dagli invocati parametri statutari.

Nella memoria depositata in data 30 aprile 2013, la Provincia autonoma resistente – richiamando anche la delibera 3 maggio 2012, n. 49, adottata dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture – osserva che l'art. 262, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»), per quanto riguarda i compensi per gli incarichi di progettazione per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, rinvia espressamente alle tariffe professionali, facendo riferimento alla «quota del corrispettivo complessivo riferita alle prestazioni normali e speciali relative alla progettazione [...] sulla base delle percentuali ed aliquote di prestazioni parziali previste dalle tariffe professionali».

La disposizione richiamata non può invero essere ritenuta ancora vigente per effetto dell'abrogazione di quelle che rinviano alle tariffe per la determinazione del compenso del professionista, disposta dall'art. 9, comma 5, del d.l. n. 1 del 2012. Né può accogliersi il rilievo avanzato dalla Provincia autonoma resistente – basato su una mera circostanza di fatto, peraltro inerente al quadro normativo previgente all'abrogazione della disciplina sulle tariffe – che la disposizione impugnata modifichi una disciplina che non è mai stata oggetto di censure, nonché sulla necessità – desumibile anche dalla richiamata delibera 3 maggio 2012, n. 49 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici – di fondare gli elementi del corrispettivo dei professionisti su elementi concreti. Tale rilievo mosso dalla resistente è piuttosto riferibile all'articolata disciplina dettata dagli artt. 20 e 30 della legge provinciale sui lavori pubblici, che ben possono considerarsi attinenti, almeno per taluni profili, alla sfera organizzativa dell'ente territoriale.

Non potrebbe invece sostenersi – come asserisce la difesa provinciale – che l'impugnato art. 11 della legge n. 18 del 2012 rientri nella materia dell'organizzazione perché non è rivolto a regolare una forma di svolgimento dell'attività amministrativa. Esso, invece, incide anzitutto sull'ambito materiale relativo alla «tutela della concorrenza» da cui discendono le richiamate esigenze di uniformità, estensibili anche agli enti dotati di autonomia speciale (ex plurimis, sentenze n. 114 del 2011; n. 221 e n. 45 del 2010).

Sotto altro profilo, d'altronde, l'impugnato art. 11, comma 1, lettera c), della legge n. 18 del 2012 non appare conforme agli stessi indirizzi formulati dall'Autorità

per la vigilanza sui contratti pubblici. Infatti, nella delibera 3 maggio 2012, n. 49, è ben vero che la suddetta Autorità ha affermato la necessità di fornire una base certa alle amministrazioni aggiudicatrici ai fini della determinazione dei compensi per gli incarichi attinenti all'architettura e all'ingegneria, ma ha altresì escluso che essi possano essere stabiliti mediante parametri assimilabili ai tariffari e ha omesso ogni richiamo agli «elenchi prezzi», anche «quale possibile riferimento per l'individuazione del valore della prestazione».

Ne consegue la sussistenza del censurato contrasto tra l'art. 11, comma 1, lettera c), della legge provinciale n. 18 del 2012 e la norma invocata a parametro interposto (art. 9 del decreto-legge n. 1 del 2012).

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera c), della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2012, per violazione degli artt. 4 e 8 del d.P.R. n. 670 del 1972 e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Gli ulteriori profili di censura rimangono assorbiti.

6.— Deve infine essere esaminata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera a), della legge provinciale n. 18 del 2012.

Occorre anzitutto prendere in esame le modificazioni della disposizione impugnata e gli effetti del sopra menzionato *ius superveniens*. Esso, come noto, può determinare la cessazione della materia del contendere alla duplice condizione della: a) efficacia satisfattiva rispetto alle ragioni del ricorrente; b) mancata applicazione medio tempore della normativa censurata (*ex plurimis*, sentenze n. 73 e n. 18 del 2013; n. 300 e n. 193 del 2012).

Nel caso in esame, l'art. 68, comma 1, lettera a), della richiamata legge provinciale n. 25 del 2012 ha modificato l'art. 30, comma 3-bis, della legge provinciale sui lavori pubblici, inserito dall'impugnato art. 16, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2012, così disponendo:

«La Giunta provinciale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali, adotta schemi-tipo di bandi, di inviti a presentare offerte e di altri atti necessari per svolgere le procedure di scelta del contraente sulla base di bandi-tipo approvati dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture».

Risulta soddisfatto il requisito sub b) richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte affinché si possa determinare la cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*, sentenze n. 193 del 2012; n. 192 del 2011). La mancata applicazione delle disposizioni impugnate medio tempore è infatti desumibile dalla circostanza che la Giunta provinciale, nel limitato periodo di vigenza della norma impugnata (dall'8 agosto 2012 al 28 dicembre 2012), non ha adottato alcuno schema-tipo di bando, continuando invece ad applicare, in via transitoria, gli schemi-tipo di bando definiti dal regolamento attuativo dell'art. 13-bis, comma 2, lettera d), della stessa legge provinciale sui lavori pubblici, secondo quanto previsto dall'art. 16, comma 3, della legge provinciale n. 18 del 2012, come deduce anche la Provincia autonoma resistente nella memoria depositata in data 30 aprile 2013.

Non risulta invece soddisfatto il requisito sub a), attesa la sussistenza della medesima sostanza normativa tra la disposizione originariamente impugnata e quella sopravvenuta e il perdurante carattere lesivo della norma oggetto di censura.

In virtù del principio di effettività della tutela costituzionale nei giudizi in via principale, la questione di costituzionalità va dunque trasferita sul testo vigente (*ex plurimis*, sentenze n. 193 e n. 147 del 2012).

6.1.— Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 64, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 163 del 2006 – comma aggiunto dall'art. 4, comma 2, lettera h), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 – attribuisce all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture il compito di approvare i “bandi-tipo”, previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie professionali interessate.

Il bando-tipo costituisce pertanto lo schema di riferimento e detta criteri univoci ai fini della redazione del bando di gara ai sensi dell'art. 64, comma 4-bis, del d.lgs. n. 163 del 2006, costituendone, pertanto, puntuale esplicazione e attuazione.

In questo senso, è stato qualificato anche dalla determinazione n. 4 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici del 10 ottobre 2012, che lo ha definito «quadro giuridico di riferimento sulla base del quale le stazioni appaltanti sono tenute a redigere la documentazione di gara».

In sintesi, il bando-tipo approvato dall'Autorità costituisce parametro specificativo della determinazione dei requisiti richiesti a vario titolo dal Codice degli appalti per: la partecipazione alle gare; la presentazione e la valutazione delle offerte, con particolare riferimento ai criteri di valutazione circa la carenza di elementi essenziali e di incertezza sul contenuto e sulla provenienza dell'offerta; le cause di esclusione; la partecipazione dei raggruppamenti temporanei, dei consorzi ordinari e dei consorzi stabili; la garanzia della qualità e dell'ambiente. Esso assume pertanto caratteri assai articolati e puntuali ai fini dell'individuazione dei criteri di disciplina delle diverse fasi della procedura di scelta del contraente, configurandosi come modello cui sono tenute ad uniformarsi le stazioni appaltanti “nella base”, pur mantenendo queste ultime una limitata discrezionalità nel grado di dettaglio dei bandi e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle gare.

Ne consegue la preclusione per il legislatore provinciale, ancorché dotato di autonomia speciale, ad intervenire in tale ambito materiale riconducibile alla «tutela della concorrenza», nei termini precisati di derivazione comunitaria (ex plurimis, le già richiamate sentenze n. 328 e n. 114 del 2011; n. 221 e n. 45 del 2010). In questa prospettiva, il richiamato rapporto tra le funzioni dell'Autorità di vigilanza nell'approvazione dei bandi-tipo e l'obbligo di adeguamento delle stazioni appaltanti risponde ad esigenze unitarie, che non tollerano alcun margine di discrezionalità “intermedio” riservato alla Giunta provinciale: il legislatore provinciale risulta pertanto – alla luce della sopra menzionata giurisprudenza di questa Corte – privo del titolo competenziale ad intervenire in subiecta materia.

Quanto al rapporto tra il riparto di competenze legislative tra Stato ed enti territoriali e le funzioni svolte dalle Autorità di regolazione, questa Corte ha ribadito, in più pronunce, che queste ultime sono funzionali a garantire la tutela e la promozione della concorrenza e la realizzazione di mercati concorrenziali (da ultimo, sentenza n. 41 del 2013). In tale contesto, in specifico riferimento ai bandi-tipo approvati dalle Autorità, la Corte ha affermato che, fermo restando il residuo margine di discrezionalità delle amministrazioni nell'elaborazione in dettaglio dei bandi delle gare, le Autorità stesse sono competenti a stabilirne i criteri fondamentali di redazione, senza che l'esercizio delle loro funzioni possa produrre alcun tipo di alterazione dei criteri costituzionali di riparto delle competenze legislative e amministrative tra Stato, Regioni

ed enti locali, costituendone anzi presupposto e supporto (sentenze n. 41 del 2013 e n. 88 del 2009).

In questa prospettiva, l'adeguamento della disciplina provinciale alla norma interposta invocata nel presente giudizio non è previsto soltanto «sulla base» – come asserisce la difesa provinciale e come dispone la norma impugnata – ma con riguardo al complesso dei puntuali e articolati criteri previsti nei bandi-tipo adottati dall'Autorità, permanendo comunque la facoltà delle stazioni appaltanti, nella delibera a contrarre, di motivare espressamente in ordine ad eventuali deroghe. Queste ultime rimangono pur sempre ammissibili tanto per le stazioni appaltanti delle amministrazioni statali, quanto per quelle regionali e per quelle degli enti territoriali dotati di autonomia speciale, sorrette dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia.

Ne consegue la sussistenza del censurato contrasto tra l'art. 30, comma 3-bis, della legge provinciale n. 26 del 1993, introdotto dall'art. 16, comma 1, lettera a), della legge provinciale n. 18 del 2012, come modificato dall'art. 68, comma 1, lettera a), della legge provinciale n. 25 del 2012, e la norma invocata a parametro interposto (art. 64, comma 4-bis, del d.lgs. n. 163 del 2006).

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, comma 3-bis, della legge provinciale n. 26 del 1993, come modificato dall'art. 68, comma 1, lettera a), della legge provinciale n. 25 del 2012, per violazione degli artt. 4 e 8 del d.P.R. n. 670 del 1972 e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Gli ulteriori profili di censura rimangono assorbiti.

7.— L'accoglimento del ricorso per le ragioni enunciate comporta che sia dichiarata, 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 anche degli articoli 11, comma 2, e 16, comma 1, lettera b), e comma 3 della legge n. 18 del 2012.

Infatti, gli artt. 11, comma 2, e 16, comma 3, stabiliscono una limitata durata nel tempo delle norme vigenti sino all'attuazione delle norme censurate. All'art. 16, comma 1, lettera b), vanno invece estesi i motivi di illegittimità esposti a sostegno della fondatezza delle questioni prospettate con riferimento alla violazione degli artt. 4 e 8 del d.P.R. n. 670 del 1972 e all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., trattandosi di disposizione che rinvia integralmente al censurato art. 16, comma 1, lettera a), quanto alla procedura relativa all'adozione di schemi-tipo di bandi da parte della Giunta provinciale ai fini della scelta del contraente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 1, lettera c), e comma 3 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2012, n. 18, recante «Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 (legge provinciale sui lavori pubblici), della legge provinciale 15 dicembre 1980, n. 35 (Determinazione delle quote di aggiunta di famiglia e disposizioni varie in materia di personale), della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (legge sul personale della Provincia), dell'articolo 14 (Costituzione della società "Patrimonio del Trentino s.p.a.") della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1, della legge provinciale 16 maggio 2012, n. 9 (Interventi a sostegno

del sistema economico e delle famiglie), e della legge provinciale 31 maggio 2012, n. 10 (Interventi urgenti per favorire la crescita e la competitività del Trentino)»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 30, comma 3-bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti), introdotto dall'art. 16, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2012 e modificato dall'art. 68, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2013);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'articolo 11, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2012;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 87 del 1953, dell'articolo 16, comma 1, lettera b), e comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2012;

5) dichiara estinto il processo relativo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera c), della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Sergio MATTARELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2013.

Sentenza: 12 luglio 2013, n. 188

Materia: ambiente – valutazione d’impatto ambientale (VIA)

Limiti violati: articoli 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale amministrativo regionale della Sardegna

Oggetto: articolo 5, comma 23, legge regionale Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale)

Esito: illegittimità costituzionale della norma censurata

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Con riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna dubita, della legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 23, della legge della Regione autonoma della Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), nella parte in cui dispone che gli impianti eolici con potenza complessiva inferiore o uguale a 60 kW sono considerati minieolici e non sono assoggettati alle procedure di valutazione di impatto ambientale.

Secondo il Tribunale, la norma regionale è invasiva della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell’ambiente ed in contrasto con l’art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e la lettera c-bis) dell’Allegato III alla Parte II del decreto legislativo, i quali impongono la procedura di valutazione di impatto ambientale per tutti gli impianti eolici, anche se di potenza inferiore ai limiti previsti dall’art. 5, comma 23, l.r. Sardegna 3/2009. Successivamente alla pubblicazione dell’ordinanza di rimessione, l’art. 8 della legge della Regione autonoma della Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi), ha aggiunto alla norma censurata un periodo in base al quale *“Sia gli impianti inferiori ad 1 MW che quelli inferiori a 60 kW sono sottoposti a procedura di valutazione di impatto ambientale qualora rientranti nella fattispecie di cui all’allegato 3, lettera c-bis), della seconda parte del decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modifiche ed integrazioni”*.

Tale modifica non fa venir meno la necessità di esaminare il merito della questione, poiché il giudizio a quo ha ad oggetto l’impugnazione di provvedimenti amministrativi emanati sotto il vigore dell’originaria versione della disposizione legislativa regionale.

Per la Corte la questione è fondata e ricorda di essersi già espressa con sentenza 67/2011 evidenziando come il citato Allegato III alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006 comprende nella lettera c-bis), senza alcuna esclusione “sotto soglia”, l’intera categoria degli impianti eolici per la produzione di energia elettrica sulla terraferma.

La normativa statale prescrive inderogabilmente la procedura di valutazione d'impatto ambientale per tutti gli interventi, pur se inferiori ai limiti previsti a livello regionale mentre la norma regionale impugnata, nel sottrarre a tale obbligo la tipologia degli impianti "sotto soglia", è invasiva dell'ambito di competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La Corte, per questi motivi, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 23, della legge della Regione autonoma della Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), nella parte in cui dispone che gli impianti eolici con potenza complessiva inferiore o uguale a 60 kW sono considerati minieolici e non sono assoggettati alle procedure di valutazione di impatto ambientale.

Energia - Norme della Regione Sardegna - Impianti eolici con potenza complessiva inferiore o uguale a 60 kW - Previsione che debbano essere considerati minieolici e non debbano essere assoggettati alle procedure di valutazione di impatto ambientale - Contrasto con la normativa statale che impone inderogabilmente la procedura di valutazione di impatto ambientale per tutti gli impianti eolici - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3, art. 5, comma 23. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s). (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 17-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 23, della legge della Regione autonoma della Sardegna 7 agosto 2009 n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna nel procedimento vertente tra F.P. e il Comune di Sorso, con ordinanza del 4 ottobre 2012, iscritta al n. 297 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna dubita, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 23, della legge della Regione autonoma della Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), nella parte in cui dispone che gli impianti eolici con potenza complessiva inferiore o uguale a 60 kW sono considerati minieolici e non sono assoggettati alle procedure di valutazione di impatto ambientale.

Ad avviso del rimettente, la norma regionale è invasiva della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, stante il contrasto con l'art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e la lettera c-bis)

dell'Allegato III alla Parte II del medesimo decreto legislativo, i quali impongono la procedura di valutazione di impatto ambientale per tutti gli impianti eolici, anche se di potenza inferiore ai limiti previsti dall'art. 5, comma 23, legge reg. Sardegna n. 3 del 2009.

2.– Successivamente alla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione, l'art. 8 della legge della Regione autonoma della Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi), ha aggiunto alla norma censurata un periodo in base al quale «Sia gli impianti inferiori ad 1 MW che quelli inferiori a 60 kW sono sottoposti a procedura di valutazione di impatto ambientale qualora rientranti nella fattispecie di cui all'allegato 3, lettera c-bis), della seconda parte del decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modifiche ed integrazioni».

Tale modifica non fa venir meno la necessità di esaminare il merito della questione, poiché il giudizio a quo ha ad oggetto l'impugnazione di provvedimenti amministrativi emanati sotto il vigore dell'originaria versione della disposizione legislativa regionale.

3.– La questione è fondata.

Come già affermato da questa Corte (sentenza n. 67 del 2011), il citato Allegato III alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006 comprende nella lettera c-bis), senza alcuna esclusione "sotto soglia", l'intera categoria degli «Impianti eolici per la produzione di energia elettrica, sulla terraferma, con procedimento nel quale è prevista la partecipazione obbligatoria del rappresentante del Ministero per i beni e le attività culturali». In conseguenza di ciò, la normativa statale prescrive inderogabilmente la procedura di valutazione d'impatto ambientale per tutti gli interventi, pur se inferiori ai limiti previsti a livello regionale.

Se, quindi, l'obbligo di sottoporre qualunque progetto alla procedura di VIA attiene al valore della tutela ambientale (sentenza n. 127 del 2010), la norma regionale impugnata, nel sottrarre a tale obbligo la tipologia degli impianti "sotto soglia", è invasiva dell'ambito di competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Deve, dunque, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 23, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 3 del 2009, nella parte in cui dispone che gli impianti eolici con potenza complessiva inferiore o uguale a 60 kW sono considerati minieolici e non sono assoggettati alle procedure di valutazione di impatto ambientale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 23, della legge della Regione autonoma della Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), nella parte in cui dispone che gli impianti eolici con potenza complessiva inferiore o uguale a 60 kW sono considerati minieolici e non sono assoggettati alle procedure di valutazione di impatto ambientale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Luigi MAZZELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2013.

Sentenza: 12 luglio 2013, n. 189

Materia: caccia; protezione della fauna selvatica; tutela dell'ecosistema

Limiti violati (dedotti dal ricorrente): art. 117, II comma, lett. s), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 3, comma 1, L. R. Liguria 6 agosto 2012, n. 27

Esito: non fondatezza della questione sollevata

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale sulla norma in epigrafe per sospetta violazione dell'art. 117, II comma, lett. s), Cost..

La disposizione in esame prevede che, nei casi in cui sopravvengano provvedimenti di sospensione dell'efficacia del calendario venatorio, segnatamente per accoglimento di un'istanza cautelare da parte del giudice amministrativo, la Giunta regionale sia autorizzata ad approvare un nuovo provvedimento, sentita la competente commissione consiliare.

È noto il percorso giurisprudenziale seguito dalla Corte che ha portato le regioni a dover approvare il calendario venatorio con lo strumento dell'atto amministrativo, anziché con lo strumento della legge regionale.

Nel caso della Liguria, il relativo potere, pur nel rispetto della natura di atto secondario del provvedimento, è stato attribuito al Consiglio regionale.

La norma introduce dunque una deroga alla titolarità della competenza, per altro non contestata.

Secondo la difesa erariale, il fatto che sia prevista una siffatta procedura per così dire urgente comporterebbe l'elusione dell'onere (previsto dalla normativa statale) di richiedere il prescritto parere all'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA).

A parere della Corte una interpretazione della norma come quella prospettata non è autorizzata dal dato letterale: al contrario, la collocazione della norma impugnata nella sistematica della legge regionale della Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (la vigente legge regionale sulla caccia) convince del fatto che nulla è innovato relativamente alla procedura di approvazione del calendario venatorio, a parte la competenza, come già ricordato. Fra le parti non novate quindi anche la necessità di richiedere il parere all'Ispra, che resta immutata.

Naturalmente, aggiunge la Corte, per un'evidente e necessitata applicazione del principio di economia degli atti, non sarà necessario un nuovo parere per gli aspetti già investiti dal parere sul primitivo atto, non incisi dal provvedimento giurisdizionale e non interessati dal nuovo atto.

Conclusivamente la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale.

Caccia - Norme della Regione Liguria - Provvedimento sospensivo dell'efficacia del calendario venatorio - Possibilità da parte della Giunta di approvare, sentita la Commissione consiliare competente per materia, un nuovo calendario venatorio riferito all'anno in corso, entro dieci giorni dalla data del provvedimento sospensivo - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Disciplina adottata a seguito della sentenza n. 105 del 2012, non avente finalità elusiva delle prescrizioni statali - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Liguria 6 agosto 2012, n. 27, art. 3, comma 1. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s). (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 17-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, della legge della Regione Liguria 6 agosto 2012, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-8 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 10 ottobre 2012 ed iscritto al n. 138 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Presidente Franco Gallo in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Giorgio Lattanzi e sentito l'avvocato dello Stato Filippo Bucalo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 4 ottobre 2012 e depositato il successivo 10 ottobre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, della legge della Regione Liguria 6 agosto 2012, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio)».

La norma impugnata ha inserito nell'art. 34 della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), il comma 4-bis, il quale stabilisce che, «in caso intervenga un provvedimento sospensivo dell'efficacia del calendario venatorio durante la stagione venatoria, la Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente per materia, è autorizzata ad approvare, con provvedimento motivato, un nuovo calendario

venatorio riferito all'anno in corso, entro dieci giorni dalla data del provvedimento sospensivo».

Secondo il ricorrente, la possibilità da parte della Giunta di approvare, in seguito a un provvedimento sospensivo dell'efficacia del calendario venatorio, un nuovo calendario senza il parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e in deroga alle altre disposizioni dell'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e in particolare la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

2.- La questione non è fondata.

Come risulta dai lavori preparatori della legge regionale n. 27 del 2012, la disposizione impugnata è stata approvata in seguito alla sentenza di questa Corte n. 105 del 2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1, lettere A), B), C), D), numero 1), E), F), G), H), I), L), M), 2 e 3, della legge della Regione Liguria 1° giugno 2011, n. 12, recante «Calendario venatorio regionale per le stagioni 2011/2012, 2012/2013 e 2013/2014. Modifiche agli articoli 6 e 34 della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) e successive modificazioni ed integrazioni».

Questa Corte aveva ritenuto che tali disposizioni fossero costituzionalmente illegittime perché con esse il calendario venatorio era stato approvato nelle forme della legge anziché con atto secondario, come prevede invece l'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

A seguito di quella decisione, si era perciò prospettata alla Regione sia la necessità di provvedere celermente all'approvazione di un nuovo calendario, sia l'eventualità che esso potesse venire sospeso dal giudice della tutela cautelare, una volta assunta la dovuta veste di atto impugnabile. È solo a tali esigenze che intende dare risposta la disposizione censurata, mentre, al contrario, essa non legittima letture volte alla elusione delle prescrizioni cui l'autonomia regionale resta pur sempre vincolata, con riguardo all'area di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

In particolare, diversamente da quanto sostiene l'Avvocatura dello Stato, il comma 4-bis impugnato non prevede, neanche implicitamente, l'esclusione del parere dell'ISPRA, ove necessario, e non consente l'inosservanza delle norme di tutela della fauna selvatica.

Per convincersi di ciò va considerata innanzitutto la collocazione del comma 4-bis, il quale si inserisce in un articolo che disciplina il calendario venatorio, prevedendo, sia le specie protette e i periodi di attività venatoria (comma 1), sia, al comma 4, il procedimento ordinario per l'approvazione del calendario, il quale è adottato dal Consiglio regionale-Assemblea legislativa della Liguria, su proposta della Giunta regionale, sentiti la Commissione faunistico-venatoria regionale e l'ISPRA. È chiaro infatti che l'adozione da parte della Giunta regionale, in via di urgenza, del calendario venatorio, a norma del comma 4-bis, presuppone l'esistenza di tutte le condizioni richieste dal precedente comma 4 tra le quali il rilascio del parere dell'ISPRA. Naturalmente, i principi di efficacia e di economicità del procedimento amministrativo (art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi») operano nel senso di escludere la necessità di acquisire nuovamente il parere, quanto ai

profili del calendario di cui tale parere ha già tenuto conto, e che non sono stati incisi, né dal provvedimento del giudice, né dal nuovo testo del calendario medesimo.

La deroga alla procedura ordinaria riguarda perciò solo l'organo regionale competente ad adottare il calendario (profilo che in sé non è oggetto di censura da parte dello Stato), del quale rimangono inalterate le condizioni. In particolare il nuovo calendario non potrà prescindere da un puntuale raffronto con le ragioni di illegittimità del primo.

Questa Corte, quando ha affermato che il calendario venatorio deve essere adottato con atto amministrativo anziché con legge, ha precisato che il giudice comune ben può inserire le proprie misure cautelari nel flusso dell'attività dell'amministrazione, «prescrivendo che essa sia prontamente riesercitata secondo i criteri che di volta in volta vengono somministrati, affinché, in luogo del vuoto di normazione, che conseguirebbe alla mera sospensione della legge-provvedimento, si realizzi celermente una determinazione del calendario della caccia, compatibile con i tempi imposti dall'incalzare delle stagioni, e avente natura definitiva» (sentenza n. 20 del 2012).

È in questa prospettiva che si colloca la norma impugnata, sicché il provvedimento della Giunta regionale deve considerare e far venire meno il motivo di illegittimità per il quale è intervenuta la sospensione del calendario. Questa nuova valutazione può riguardare, tra l'altro, aspetti procedurali o prescrizioni dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992 o anche, eventualmente, questioni connesse con il parere dell'ISPRA. In tale caso il parere deve essere nuovamente richiesto, mentre negli altri casi l'adozione del nuovo calendario può avvenire sulla base del parere già rilasciato per il calendario di cui è stata disposta la sospensione.

La questione di legittimità costituzionale pertanto non è fondata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, della legge della Regione Liguria 6 agosto 2012, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio)», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Giorgio LATTANZI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2013

Sentenza: 3 luglio 2013, n. 193

Materia: caccia

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

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

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 15 (Modifiche alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria» concernenti il periodo di allenamento e addestramento dei cani); - art. 2, commi 2 e 3, della legge della Regione Veneto 10 agosto 2012, n. 31 (Norme regionali in materia di benessere dei giovani cani)

Esito: illegittimità delle disposizioni censurate

Estensore nota : Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La Corte riunisce nel presente giudizio due ricorsi in quanto oggettivamente connessi.

Con il primo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 15 (Modifiche alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria» concernenti il periodo di allenamento e addestramento dei cani).

La disposizione impugnata sostituisce il comma 12 dell'art. 40 della legge regionale n. 26 del 1993, stabilendo che l'attività di allenamento e di addestramento dei cani è disciplinata dalle province, è consentita sull'intero territorio regionale non soggetto a divieto di caccia e può essere esercitata, non prima del 1° agosto, per cinque giornate settimanali con eccezione del martedì e del venerdì.

Ad avviso del ricorrente, tale attività cinofila, assimilabile alla caccia, potrebbe essere svolta senza limiti di tempo solo nelle zone di addestramento istituite dalle amministrazioni ai sensi dell'art. 10, comma 8, lettera e), della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio). Pertanto, la norma regionale, prevedendo che l'attività di addestramento ed allenamento dei cani possa svolgersi sull'intero territorio regionale ove non è vietata la caccia, anche in periodi di caccia chiusa, si porrebbe in contrasto con la normativa statale contenuta nella legge n. 157 del 1992, che stabilisce standard minimi e uniformi di tutela della fauna in tutto il territorio nazionale.

Nel merito la questione è fondata.

La Corte richiama la propria giurisprudenza secondo cui: «nessun dubbio può sussistere [...] in ordine al fatto che l'«addestramento dei cani», in quanto attività strumentale all'esercizio venatorio, debba ricondursi alla materia della «caccia»» (sentenza n. 350 del 1991). Pertanto la disciplina di tale attività deve ritenersi soggetta alla pianificazione faunistico venatoria con le medesime modalità procedurali e con le connesse garanzie sostanziali. La norma censurata, pertanto, disciplinando l'allenamento e addestramento dei cani da caccia con legge regionale, e quindi al di fuori della pianificazione faunistico-venatoria prevista dall'art. 10 della legge n. 157 del 1992, e senza le relative garanzie procedurali imposte dalla stessa legge (art. 18), integra una violazione degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna fissati dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Con il secondo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 3, della legge della Regione Veneto 10 agosto 2012, n. 31 (Norme regionali in materia di benessere dei giovani cani), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Il censurato comma 3, secondo la prospettazione del ricorrente, eccederebbe dalle competenze regionali e violerebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, in quanto consente il movimento e l'addestramento dei giovani cani, ivi compresi quelli da destinare all'attività venatoria, sull'intero territorio regionale ove non è vietata la caccia, anche durante i periodi in cui l'esercizio venatorio è vietato; e ciò senza circoscrivere tali attività alle zone istituite dalle amministrazioni ai sensi dell'art. 10, comma 8, lettera e), della legge n. 157 del 1992.

Tale attività, ad avviso della Corte, non può che identificarsi con quella di addestramento ed allenamento dei cani da caccia, poiché ad altro non può alludere il riferimento agli «insegnamenti comportamentali» quando si tratta di razza utilizzata per la caccia. L'oggetto della norma quindi, contrariamente a quanto prospettato dalla regione resistente, è il medesimo di quello dell'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia n. 15 del 2012 di cui al ricorso connesso.

Ne consegue che le censure mosse dal ricorrente, in termini analoghi a quelle indirizzate avverso la norma di quest'ultima legge, sono fondate alla stregua delle medesime argomentazioni sviluppate nella motivazione della illegittimità della stessa.

Anche in questo caso si deve pertanto concludere nel senso della illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Quanto al comma 2 dell'art. 2 della legge della Regione Veneto n. 31 del 2012, esso, ad avviso del ricorrente, rinviando all'art. 4 della legge regionale n. 60 del 1993 (Tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), che ammette il sistema di identificazione dei cani mediante tatuaggio, contrasterebbe sia con la normativa comunitaria, in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., sia con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost..

La Corte ritiene tale questione fondata.

L'art. 4 della legge regionale n. 60 del 1993, cui la norma impugnata rinvia, contempla espressamente il sistema di identificazione mediante tatuaggio, sia pure in alternativa ad «altro sistema di identificazione indicato dalla Giunta regionale». Ciò è in palese contrasto con l'art. 4, comma 1, del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 998/2003 del 26 maggio 2003 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle condizioni di Polizia sanitaria applicabili ai movimenti a

carattere non commerciale di animali da compagnia e che modifica la direttiva 92/65/CEE del Consiglio). La norma comunitaria, infatti, prevede che, dopo un periodo transitorio (di otto anni), nel corso del quale sono consentiti quali mezzi di identificazione dei cani sia il tatuaggio sia il sistema elettronico di identificazione (cosiddetto trasponditore o microchip), a decorrere dal 3 luglio 2012 i cani si identificano solo con il microchip. La norma impugnata è quindi costituzionalmente illegittima nella parte in cui consente, attraverso il rinvio al procedimento di identificazione ai sensi dell'art. 4 della legge regionale n. 60 del 1993, che si possa procedere alla identificazione dei giovani cani mediante tatuaggio.

Caccia - Norme della Regione Lombardia - Previsione che l'attività di allenamento e addestramento dei cani è disciplinata dalle province, è consentita sull'intero territorio regionale non soggetto a divieto di caccia e può essere esercitata, non prima del 1° agosto, per cinque giornate settimanali con eccezione del martedì e del venerdì - Assimilabilità dell'attività cinofila venatoria alla caccia - Contrasto con la normativa statale che stabilisce standard minimi e uniformi di tutela della fauna in tutto il territorio nazionale e con lo specifico parere dell'ISPRA del 22 agosto 2012 - Omessa osservanza della pianificazione faunistico-venatoria e delle relative garanzie procedurali imposte dalla disciplina statale di settore - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 15, art. 1, comma 1, lettera b). - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 10.

Caccia - Norme della Regione Veneto - Disciplina sul movimento e addestramento dei giovani cani - Previsione che i cani di qualsiasi razza, ivi compresi quelli da destinare all'attività venatoria, possano essere addestrati secondo lo stile di razza su tutto il territorio regionale ove non è vietata la caccia, anche durante i periodi in cui l'esercizio venatorio è vietato - Assimilabilità dell'attività cinofila venatoria alla caccia - Contrasto con la normativa statale che stabilisce standard minimi e uniformi di tutela della fauna in tutto il territorio nazionale, e con lo specifico parere dell'ISPRA del 22 agosto 2012 - Omessa osservanza della pianificazione faunistico-venatoria e delle relative garanzie procedurali imposte dalla disciplina statale di settore - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Veneto 10 agosto 2012, n. 31, art. 2, comma 3. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 10.

Animali - Norme della Regione Veneto - Disciplina dell'attività di movimento dei giovani cani - Ammissibilità del sistema di identificazione dei cani mediante tatuaggio - Contrasto con la normativa europea che consente il solo sistema di identificazione elettronico cosiddetto microchip - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari - Violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Veneto 10 agosto 2012, n. 31, art. 2, comma 2. - Costituzione, art. 117, commi primo e terzo; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 998/2003 del 26 maggio 2003, art. 4, comma 1. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 24-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 15 (Modifiche alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria» concernenti il periodo di allenamento e addestramento cani), e dell'art. 2, commi 2 e 3, della legge della Regione Veneto 10 agosto 2012, n. 31 (Norme regionali in materia di benessere dei giovani

cani), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 2-4 ottobre 2012 e il 16-19 ottobre 2012, depositati in cancelleria il 5 e il 22 ottobre 2012 ed iscritti al n. 132 e al n. 164 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione delle Regioni Lombardia e Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati dello Stato Filippo Bucalo e Gesualdo d'Elia per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Maria Lucia Tamborino per la Regione Lombardia, Luigi Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– I due giudizi di cui in epigrafe sono oggettivamente connessi e pertanto possono essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

2.– Con il primo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 15 (Modifiche alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria» concernenti il periodo di allenamento e addestramento dei cani).

3.– La disposizione impugnata sostituisce il comma 12 dell'art. 40 della legge regionale n. 26 del 1993, stabilendo che l'attività di allenamento e di addestramento dei cani è disciplinata dalle province, è consentita sull'intero territorio regionale non soggetto a divieto di caccia e può essere esercitata, non prima del 1° agosto, per cinque giornate settimanali con eccezione del martedì e del venerdì.

4.– Ad avviso del ricorrente, tale attività cinofila, assimilabile alla caccia, potrebbe essere svolta senza limiti di tempo solo nelle zone di addestramento istituite dalle amministrazioni ai sensi dell'art. 10, comma 8, lettera e), della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio).

Pertanto, secondo tale prospettazione, la norma regionale, prevedendo che l'attività di addestramento ed allenamento dei cani possa svolgersi sull'intero territorio regionale ove non è vietata la caccia, anche in periodi di caccia chiusa, si porrebbe in contrasto con la normativa statale contenuta nella legge n. 157 del 1992, che stabilisce standard minimi e uniformi di tutela della fauna in tutto il territorio nazionale.

Essa si porrebbe altresì in contrasto con quanto sostenuto dall'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) nel parere formulato il 22 agosto 2012, con il quale si evidenzia che l'attività di allenamento e addestramento dei cani da caccia durante il periodo riproduttivo determina un evidente e indesiderabile fattore di

disturbo e quindi, in maniera diretta o indiretta, una mortalità aggiuntiva per le popolazioni faunistiche interessate. Secondo l'Istituto tale attività non dovrebbe essere consentita prima dell'inizio di settembre, con esclusione in ogni caso dei mesi che vanno da febbraio ad agosto, e le esigenze particolari della cinofilia venatoria dovrebbero trovare risposta nell'istituzione delle zone di addestramento previste dall'articolo 10 della legge n. 157 del 1992 dove l'attività è consentita senza limiti temporali.

Da tanto conseguirebbe, ad avviso del Presidente del Consiglio, la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.– La Regione Lombardia si è costituita in giudizio eccependo l'inammissibilità del ricorso sia per la natura non ufficiale del parere dell'ISPRA del 2012 posto a fondamento delle censure formulate, sia per la genericità delle censure stesse.

Nel merito sostiene l'infondatezza della questione sollevata, assumendo che la norma è coerente con il parere ufficiale che l'ISPRA ha formulato nel 2004.

6.– Le eccezioni non sono fondate.

Le censure del ricorrente, di cui la Regione lamenta la genericità, per quanto succintamente, individuano in modo chiaro il thema decidendum, i vizi lamentati e i relativi parametri sia costituzionali (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) che interposti (art. 10 della legge n. 157 del 1992).

Quanto all'eccezione secondo cui il parere dell'ISPRA richiamato dal Presidente del Consiglio sarebbe del tutto informale e, quindi, non rilevante, anch'essa è infondata: il richiamo, infatti, si inserisce in un'argomentazione più complessa che fa perno sull'art. 10 della legge citata e, d'altro canto, implica soltanto che il ricorso fa proprie le argomentazioni di detto parere.

7.– Nel merito la questione è fondata.

7.1.– Anche se il contraddittorio si è sviluppato prevalentemente nella prospettiva specifica della rilevanza del parere dell'ISPRA e della regolarità della sua acquisizione, la questione in esame, in sostanza, attiene alle modalità di adozione della disciplina dell'attività cinofila, alla stregua dei principi dettati dalla norma statale.

A tal fine assume rilievo la natura dell'attività in questione, e al riguardo costituisce un punto fermo l'affermazione di questa Corte, secondo cui: «nessun dubbio può sussistere [...] in ordine al fatto che l'«addestramento dei cani», in quanto attività strumentale all'esercizio venatorio, debba ricondursi alla materia della «caccia»» (sentenza n. 350 del 1991).

Il principio è stato enunciato sotto la vigenza della precedente disciplina nazionale (la legge 27 dicembre 1977, n. 968 recante «Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia»), ma può essere rapportato alla legge n. 157 del 1992, posto che le due normative disciplinano in maniera analoga la materia. La prima disponeva che i piani regionali prevedessero, tra l'altro, le «zone di addestramento dei cani e per le gare degli stessi, anche su selvaggina naturale». La seconda, all'art. 10, comma 8, lettera s), nell'individuare il contenuto dei piani faunistico-venatori, prevede che esso comprenda anche «le zone e i periodi per

l'addestramento, l'allenamento e le gare dei cani anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna di allevamento appartenente a specie cacciabili».

Dall'affermazione di questa Corte deriva una significativa conseguenza, quella, cioè, che la disciplina dell'attività cinofila deve essere ricondotta in linea di principio nell'alveo di quella della attività venatoria: è in quest'ultima, dunque, che vanno ricercati i principi comuni all'intera materia.

7.2.– In questa prospettiva, fondamentale è anzitutto il comma 1 dell'articolo 10 della citata legge n. 157 del 1992, secondo cui «tutto il territorio agro-silvo-pastorale nazionale è soggetto a pianificazione faunistico-venatoria». Viene così affermato il concetto di caccia programmata, in ordine al quale questa Corte ha già chiarito che «con la legge n. 157 del 1992 “il legislatore ha inteso perseguire un punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse – pure considerato lecito e meritevole di tutela – all'esercizio dell'attività venatoria, attraverso la previsione di penetranti forme di programmazione dell'attività di caccia” (sentenza n. 4 del 2000)» (sentenza n. 142 del 2013).

Tale programmazione si articola, secondo la logica propria di questa attività, in più livelli: da quello statale (i principi fondamentali dettati appunto dalla legge n. 157 del 1992) a quello di indirizzo su base nazionale (il documento orientativo dell'ISPRA sui criteri di omogeneità e congruenza per la pianificazione faunistico-venatoria di cui al comma 11 dell'art. 10 della citata legge), a quello attuativo.

Quest'ultima fase è affidata, dal comma 2 dello stesso art. 10, alle regioni e alle province, le quali, «con le modalità previste nei commi 7 e 10, realizzano la pianificazione di cui al comma 1 mediante la destinazione differenziata del territorio».

Infine l'art. 10 della legge n. 157 del 1992 – dopo aver individuato, ai commi 3, 4 e 5, le quote destinate a protezione della fauna selvatica, a caccia riservata a gestione privata e a centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale – al comma 6 stabilisce che «sul rimanente territorio agro-silvo-pastorale le regioni promuovono forme di gestione programmata della caccia, secondo le modalità stabilite dall'articolo 14», articolo, quest'ultimo, che, oltre agli ambiti territoriali di caccia, prevede i cosiddetti calendari venatori.

Di adozione dei calendari si occupa l'art. 18 della legge n. 157 del 1992 che, al comma 1, individua le specie cacciabili e i relativi periodi e, al comma 2, prevede che i relativi termini – in talune ipotesi ed entro limiti determinati – siano passibili di modificazione da parte delle regioni, previa acquisizione del parere dell'ISPRA.

7.3.– Questa legge, dunque, dal punto di vista sostanziale, si muove in una prospettiva di tutela ambientale, e faunistica in particolare, e, sul piano giuridico-formale, delinea una complessa disciplina procedimentale, che garantisce un'istruttoria approfondita e trasparente – anche ai fini del controllo giurisdizionale – coerente con la visione ambientalista di fondo.

In relazione al primo profilo, infatti, questa Corte ha chiarito che «la disciplina statale che delimita il periodo entro il quale è consentito l'esercizio venatorio è ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando nella materia della tutela dell'ambiente vincolante per il legislatore regionale» (sentenza n. 191 del 2011 che richiama le sentenze n. 233 e n. 193 del 2010, n. 272 del 2009 e n. 313 del 2006).

In relazione al profilo formale, poi, questa Corte ha affermato che appare «evidente che il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del “regolamento” sull’attività venatoria e imponendo l’acquisizione obbligatoria del parere dell’ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento» (sentenza n. 90 del 2013, che richiama la sentenza n. 20 del 2012; in seguito a quest’ultima, sentenze n. 116 e n. 105 del 2012). Da ultimo, questa Corte ha ulteriormente sottolineato «che l’articolo 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, nella parte in cui esige che il calendario venatorio sia approvato con regolamento “esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega per tale ragione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” (sentenza n. 105 del 2012)» (sentenza n. 90 del 2013).

7.4.– È in questo quadro che va collocata la disciplina dell’attività di allenamento e addestramento dei cani da caccia, in quanto rientrante – come si è osservato – nel concetto di attività venatoria: anch’essa, dunque, si deve ritenere soggetta alla pianificazione con le medesime modalità procedurali e con le connesse garanzie sostanziali.

E se è pur vero che l’assimilazione dell’attività in questione non può essere spinta fino alla totale identificazione (così questa Corte, nella citata sentenza del 1991, e il Consiglio di Stato, nella decisione 17 aprile 2009, n. 4706), e che pertanto si può giustificare per essa una disciplina diversa da quella generale della caccia, ciò non esclude che tale disciplina debba essere dettata con le stesse modalità fin qui delineate. Solo così, infatti, l’acquisizione dei pareri tecnici – su cui si è concentrato il contraddittorio – diviene un passaggio naturale e formale di quella pianificazione che il legislatore ha voluto, come garanzia di un giusto equilibrio tra i molteplici interessi in gioco.

7.5.– La norma censurata, pertanto, disciplinando l’allenamento e addestramento dei cani da caccia con legge regionale, e quindi al di fuori della pianificazione faunistico-venatoria prevista dall’art. 10 della legge n. 157 del 1992, e senza le relative garanzie procedurali imposte dalla stessa legge (art. 18), integra una violazione degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna fissati dal legislatore statale nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

8.– Con il secondo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, commi 2 e 3, della legge della Regione Veneto 10 agosto 2012, n. 31 (Norme regionali in materia di benessere dei giovani cani), in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

9.– Il censurato comma 3, secondo la prospettazione del ricorrente, eccederebbe dalle competenze regionali e violerebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente, in quanto consente il movimento e l’addestramento dei giovani cani, ivi compresi quelli da destinare all’attività venatoria, sull’intero territorio regionale ove non è vietata la caccia, anche durante i periodi in cui l’esercizio venatorio è vietato;

e ciò senza circoscrivere tali attività alle zone istituite dalle amministrazioni ai sensi dell'art. 10, comma 8, lettera e), della legge n. 157 del 1992.

Vengono sul punto richiamate le considerazioni espresse in materia dall'ISPRA, ad avviso del quale l'attività di allenamento e addestramento dei cani da caccia durante il periodo riproduttivo determina un evidente e indesiderabile fattore di disturbo in grado di determinare, in maniera diretta o indiretta, una mortalità aggiuntiva per le popolazioni faunistiche interessate, e, pertanto, tale attività dovrebbe essere consentita solo nel periodo che precede l'apertura della caccia in forma vagante, in ogni caso mai prima dell'inizio di settembre, con esclusione dei mesi che vanno da febbraio ad agosto.

10.– La Regione Veneto si è costituita, eccependo l'inammissibilità del ricorso, in quanto le censure hanno ad oggetto norme che, in assenza delle necessarie disposizioni attuative-integrative della disciplina da parte della Giunta regionale, sarebbero inidonee a generare un vulnus alle prerogative costituzionali garantite allo Stato in materia ambientale. Nel merito, la Regione sostiene che il movimento dei giovani cani sarebbe attività da ritenere estranea all'attività venatoria anche quando si tratta di cani da caccia.

11.– L'eccezione di inammissibilità è infondata, in quanto le previsioni della norma impugnata hanno un'efficacia diretta e immediata, quanto meno in ordine alle modalità di adozione della disciplina.

12.– Nel merito, la questione è fondata.

12.1.– La norma censurata ha ad oggetto, tra l'altro e per quanto qui interessa, l'attività di movimento dei giovani cani «ivi compresi quelli da destinare all'esercizio di attività venatoria» con «insegnamenti comportamentali secondo lo stile di razza». Tale attività, ad avviso di questa Corte, non può che identificarsi con quella di addestramento ed allenamento dei cani da caccia, poiché ad altro non può alludere il riferimento agli «insegnamenti comportamentali» quando si tratta di razza utilizzata per la caccia.

L'oggetto della norma quindi – contrariamente a quanto prospettato dalla regione resistente – è il medesimo di quello dell'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia n. 15 del 2012 di cui al ricorso connesso.

Ne consegue che le censure mosse dal ricorrente, in termini analoghi a quelle indirizzate avverso la norma di quest'ultima legge, sono fondate alla stregua delle medesime argomentazioni sviluppate nella motivazione della illegittimità della stessa. Anche in questo caso si deve pertanto concludere nel senso della illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

13.– Quanto al comma 2 dell'art. 2 della legge della Regione Veneto n. 31 del 2012, esso, ad avviso del ricorrente, rinviando all'art. 4 della legge regionale n. 60 del 1993 (Tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), che ammette il sistema di identificazione dei cani mediante tatuaggio, contrasterebbe sia con la normativa comunitaria, in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., sia con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

14.– La Regione Veneto ha controdedotto sostenendo che la norma oggetto del rinvio (il citato art. 4) individua anche un «altro sistema di identificazione indicato dalla

Giunta regionale» e che a tale individuazione si è provveduto con la delibera della Giunta n. 887 del 6 aprile 2004, che fa riferimento esclusivamente al microchip.

A parere della Regione, posto che il rinvio non può che configurarsi come di tipo dinamico, esso opererebbe in riferimento al modello individuato dalla Giunta regionale, risultando, per l'effetto, la norma censurata, conforme al dettato comunitario e nazionale.

15.– La questione è fondata.

15.1.– L'art. 4 della legge regionale n. 60 del 1993, cui la norma impugnata rinvia, contempla espressamente il sistema di identificazione mediante tatuaggio, sia pure in alternativa ad «altro sistema di identificazione indicato dalla Giunta regionale».

Ciò è in palese contrasto con l'art. 4, comma 1, del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 998/2003 del 26 maggio 2003 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle condizioni di Polizia sanitaria applicabili ai movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia e che modifica la direttiva 92/65/CEE del Consiglio). La norma comunitaria, infatti, prevede che, dopo un periodo transitorio (di otto anni), nel corso del quale sono consentiti quali mezzi di identificazione dei cani sia il tatuaggio sia il sistema elettronico di identificazione (cosiddetto trasponditore o microchip), a decorrere dal 3 luglio 2012 i cani si identificano solo con il microchip.

A tale regolamento si è uniformata l'ordinanza del 6 agosto 2008 del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 194 del 20 agosto 2008 (Ordinanza contingibile ed urgente concernente misure per l'identificazione e la registrazione della popolazione canina), la cui efficacia è stata da ultimo prorogata (con ordinanza del Ministro della salute del 14 febbraio 2013 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 51 del 1° marzo 2013) fino all'adozione da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni specifiche in materia di responsabilità e doveri dei proprietari e dei detentori di animali di affezione previsti ai nn. 1, 2 e 3 dell'Accordo sancito, in materia di identificazione e registrazione della popolazione canina, e comunque non oltre il termine di dodici mesi, dalla Conferenza unificata del 24 gennaio 2013, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c), 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).

Tale ordinanza, dopo aver stabilito, all'art. 1, comma 1, l'obbligo di provvedere all'identificazione ed alla registrazione dei cani, in conformità alle disposizioni adottate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dispone, al successivo comma 2, che il proprietario o il detentore di un cane deve provvedere a far identificare e registrare l'animale, nel secondo mese di vita, mediante l'applicazione del microchip.

15.2.– Né vale obiettare – come fa la Regione – che attualmente l'unico sistema identificativo utilizzabile è rappresentato dal microchip, in quanto la deliberazione della Giunta regionale n. 1751 del 14 agosto 2012 (Tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo. Identificazione dei cani mediante microchip. Linee guida. Modifica del Tariffario Unico Regionale delle prestazioni rese dai Settori, Presidi,

Servizi delle Aziende ULSS del Veneto), in parziale modifica della già citata deliberazione n. 887 del 2004, prevede che «con il microchip dovranno essere identificati tutti i cani iscritti per la prima volta alla BAC regionale e quelli, già identificati con il sistema demografico, ma il cui tatuaggio non risulti più leggibile».

Difatti la natura dinamica del rinvio operato dalla legge impugnata – cui si appella la stessa Regione – comporta la possibilità di reintroduzione del sistema di identificazione con tatuaggio, tramite l'adozione di una nuova deliberazione di Giunta.

La norma impugnata è quindi costituzionalmente illegittima nella parte in cui consente, attraverso il rinvio al procedimento di identificazione ai sensi dell'art. 4 della legge regionale n. 60 del 1993, che si possa procedere alla identificazione dei giovani cani mediante tatuaggio.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 15 (Modifiche alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria» concernenti il periodo di allenamento e addestramento cani);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Veneto 10 agosto 2012, n. 31 (Disciplina della attività di movimento dei giovani cani), nella parte in cui prevede che le attività di movimento di giovani cani da esso consentite possano riguardare i giovani cani da destinare all'esercizio della attività venatoria;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2, della legge della Regione Veneto 10 agosto 2012, n. 31 (Disciplina della attività di movimento dei giovani cani) nella parte in cui, rinviando all'art. 4 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 1993, n. 60 (Tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), consente che si possa procedere alla identificazione dei giovani cani mediante tatuaggio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2013.

Sentenza: 17 luglio 2013, n. 194

Materia: beni culturali

Limiti violati: articolo 117, secondo comma lettera s), terzo comma

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 1, comma 2, 2 e 4, commi 1,2,3, della legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 16 (Valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale)

Esito: fondatezza della questione

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Le disposizioni impugnate attribuiscono alla Regione le attività di ricerca, raccolta e conservazione dei reperti e cimeli storici che si trovano sul territorio regionale, e stabiliscono che del rinvenimento sia data comunicazione al sindaco territorialmente competente, il quale, a sua volta, trasmette le comunicazioni ricevute alla Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Lombardia per gli atti di sua competenza.

Parte ricorrente ritiene che la disciplina de qua sia posta in violazione della competenza esclusiva statale ex articolo 117, secondo comma, lettera s) in tema di tutela dei beni culturali e che travalichi i limiti della competenza concorrente, articolo 117, terzo comma, attinente alla valorizzazione degli stessi.

Parte resistente contesta la prospettazione governativa, in quanto afferma che l'espressa, all' articolo 2, esclusione dei beni culturali di cui all'articolo 10 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), significherebbe il rispetto delle prerogative statali e che in realtà la normativa regionale costituirebbe una più avanzata, rispetto agli standard minimi, forma di tutela, avente ad oggetto appunto beni non rientranti nel suddetto articolo 10 in quanto residuali. Inoltre la disciplina in questione sarebbe un completamento della legge 14 novembre 2008, n. 28 (Promozione e valorizzazione del patrimonio storico della Prima guerra mondiale in Lombardia).

La Corte, diversamente da quanto affermato dalla Regione Lombardia, non ravvisa gli stessi presupposti giuridici che hanno portato il legislatore regionale a promulgare la legge 28/2008 (Promozione e valorizzazione del patrimonio storico della Prima guerra mondiale in Lombardia). La competenza regionale in essa sancita era espressamente prevista una tantum dal legislatore nazionale con la legge 7 marzo 2001, n. 78 (Tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale) che all'art. 7, comma 1, prevedeva che le Regioni a statuto ordinario potessero “nelle materie di loro competenza ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e in quelle loro delegate dalla legislazione vigente” – disciplinare, “con legge l'attività della raccolta di reperti mobili,

fermo restando quanto previsto dagli articoli 9 e 10”, cioè gli obblighi di comunicazione imposti ai rinventori e le sanzioni per coloro che operassero sui beni in questione senza che fosse rispettato l’obbligo di comunicazione.

La Corte, riaffermato il carattere intrinseco, peraltro anche auto qualificato, del dlgs 42/2004 quale norma interposta, attuativa dell’articolo 9 della Costituzione, ripercorre le disposizioni del Codice relative alla tutela e valorizzazione che per espressa previsione sono *aree di intervento diversificate*, (per cui) è *necessario che restino inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina e l’esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione e, invece, anche alle Regioni, ai fini della valorizzazione, la disciplina e l’esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza e utilizzazione e fruizione di quel patrimonio e, perciò – secondo i principi di cui agli articoli 111 e seguenti del codice –, la costituzione e l’organizzazione stabile di risorse o la messa a disposizione di competenze:*

Il patrimonio culturale, inoltre non può essere per così dire *frantumato* in quanto unitariamente esso costituisce la memoria dell’intera comunità nazionale e il corpus normativo, non solo costituzionale, è univoco in tal senso. Numerose sono nel Codice le disposizioni, volte a sancire obblighi, procedure e competenze per una tutela efficace (articoli 88, 89, 90) riservata solo allo Stato e non è consentito alle regioni di intervenire con propria legge a modificare le previste forme di tutela.

Non appare sufficiente pertanto la prevista esclusione (articolo 2 impugnato) dei beni di cui all’articolo 10 del Codice, ritenuta dalla Corte una clausola di mero stile e non sufficiente a garantire il rispetto del riparto di competenze in quanto l’articolato regionale avrebbe dovuto invece *piuttosto direttamente prevedendo di rivolgersi soltanto a quelle cose che, in quanto non riconosciute o non dichiarate di “interesse culturale”, all’esito dei previsti procedimenti, risultassero, perciò, escluse, come previsto, dall’applicazione delle disposizioni del codice (art. 12, comma 4, e artt. 13 e seguenti del codice dei beni culturali), in quanto non ricomprensibili nel novero dei beni culturali di cui al predetto art. 10.*

La potestà legislativa regionale può essere esercitata solo in via suppletiva e diversa da quella statale, essendo rivolta a beni a cui lo Stato non ha riconosciuto un valore culturale “nazionale”, ma che possono avere un valore ed un interesse per una determinata comunità così da legittimare un intervento normativo *eventualmente (e residualmente) anche ad altre espressioni di una memoria “particolare”, coltivata in quelle terre da parte di quelle persone, con le proprie peculiarità e le proprie storie.*

Beni culturali - Norme della Regione Lombardia - Reperti mobili e cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale - Attribuzione alla Regione delle attività e degli interventi di ricerca, raccolta, conservazione e valorizzazione - Prevista comunicazione del rinvenimento del bene al sindaco e successiva trasmissione alla competente Direzione regionale - Contrasto con il codice dei beni culturali che riserva le competenze in questione allo Stato e stabilisce le procedure e i termini relativi alla denuncia della scoperta dei beni di interesse culturale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 16, artt. 1, comma 2, 2 e 4, commi 1, 2 e 3. - Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo; decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 10, 88 e 90. (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 24-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, 2, 4, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 16 (Valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito il 2 ottobre 2012, notificato il 3 ottobre 2012 e depositato in cancelleria il 9 ottobre 2012 ed iscritto al n. 134 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Piera Pujatti per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli articoli 1, comma 2, 2 e 4, commi 1, 2, 3, della legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 16 (Valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale), per contrasto con l'articolo 117, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

A parere del ricorrente, le disposizioni impugnate – nella parte in cui attribuiscono alla Regione Lombardia «le attività e gli interventi di ricerca, raccolta, conservazione e valorizzazione» dei reperti mobili e dei cimeli storici che si trovano sul territorio regionale, prevedendo altresì che del rinvenimento del bene sia data «comunicazione scritta al sindaco del comune competente per territorio entro quindici giorni dal ritrovamento» e che il sindaco trasmetta le comunicazioni ricevute «alla Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Lombardia per gli atti di sua competenza, entro sessanta giorni dal ricevimento» – contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 10 e 88 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137» (i quali stabiliscono che «le opere per il ritrovamento» di tutte le cose «che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico» spettano allo Stato e «sono riservate al Ministero per i beni e le attività culturali») nonché in riferimento all'art. 90 dello stesso codice (il quale, relativamente alla denuncia della scoperta dei beni d'interesse culturale, stabilisce una procedura e dei termini diversi da quelli stabiliti dall'art. 4, commi 2 e 3, della legge impugnata).

Lo Stato lamenta, in definitiva, che, con le disposizioni impugnate, la Regione abbia ecceduto dalle proprie competenze in una materia, come quella della tutela dei beni culturali, riservata in via esclusiva allo Stato medesimo.

2. – La Regione eccepisce che, sulla base di quanto disposto all’art. 2 impugnato, i beni interessati dalle disposizioni in esame sono “diversi” sia da quelli di cui all’art. 10 del codice dei beni culturali e del paesaggio, sia da quelli oggetto della legge della Regione Lombardia 14 novembre 2008, n. 28 (Promozione e valorizzazione del patrimonio storico della Prima guerra mondiale in Lombardia). Nell’opinione della Regione, il provvedimento in esame costituirebbe, del resto, appena un “completamento” di quest’ultima, alla quale sarebbe dunque «strettamente correlato», pur apparendo evidentemente e programmaticamente dotato di una destinazione molto più ampia e indeterminata (oggetti mobili «appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale» che si trovino «sul territorio regionale»).

3.– La disciplina impugnata è diretta, secondo le «finalità» indicate all’art.1, comma 2, a favorire, in riferimento ai reperti mobili e ai cimeli storici di cui al successivo art. 2, «a) la ricognizione, la catalogazione, gli studi e le ricerche; b) il monitoraggio, la manutenzione, il restauro, la conservazione e la raccolta; c) la pubblicazione in rete dei dati relativi alle attività di cui alle lettere a) e b)». Nel definire, all’art. 2, il proprio «ambito di intervento», la legge prevede che «le attività e gli interventi di ricerca, raccolta, conservazione e valorizzazione di cui alla presente legge sono rivolti ai reperti mobili e ai cimeli storici che si trovano sul territorio regionale, ad esclusione dei beni indicati dall’articolo 2 della legge regionale 14 novembre 2008, n. 28 (Promozione e valorizzazione del patrimonio storico della Prima guerra mondiale in Lombardia), e dei beni culturali di cui all’articolo 10 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)». Dettando «norme per la ricerca, la raccolta e la conservazione dei reperti mobili e dei cimeli storici», l’art. 4 precisa, al comma 1, che le predette attività sono consentite «nei limiti e nel rispetto di quanto previsto» dal medesimo art. 4 e impone, al comma 2, obblighi di comunicazione per «chiunque, sul territorio della Regione, rinvenga o individui reperti mobili o cimeli» nonché, al comma 3, per i sindaci destinatari delle comunicazioni medesime o di «ogni altra notizia di cui siano a conoscenza riguardo i reperti mobili e i cimeli storici di cui all’articolo 2 presenti sul territorio di competenza».

4.– La questione è fondata.

5.– Va preliminarmente osservato che la richiamata legge regionale n. 28 del 2008, sul patrimonio storico della prima guerra mondiale – della quale, come già detto, la legge qui in discorso costituirebbe, a giudizio della Regione, appena un «completamento» – è stata espressamente adottata (art. 1) «in attuazione» della legge dello Stato 7 marzo 2001, n. 78 (Tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale): la quale, nello stabilire, sin dall’esordio, che «la Repubblica riconosce il valore storico e culturale delle vestigia della Prima guerra mondiale», ha, per l’appunto, poi chiamato lo Stato e le Regioni a promuovere «la ricognizione, la catalogazione, la manutenzione, il restauro, la gestione e la valorizzazione delle vestigia relative a entrambe le parti in conflitto», ciascuno «nell’ambito delle rispettive competenze».

Nell'individuare, del resto, le «competenze delle regioni», la stessa legge statale ha specificato, all'art. 7, comma 1, che le Regioni a statuto ordinario potessero, a loro volta – «nelle materie di loro competenza ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e in quelle loro delegate dalla legislazione vigente» – disciplinare, tra l'altro (lettera c), «con legge l'attività della raccolta di reperti mobili, fermo restando quanto previsto dagli articoli 9 e 10»: fermi restando, cioè, da un lato, gli obblighi di comunicazione da parte di «chiunque possieda o rinvenga reperti mobili o cimeli relativi al fronte terrestre della prima guerra mondiale di notevole valore storico o documentario» ovvero «possieda collezioni o raccolte dei citati reperti o cimeli» e, dall'altro, le sanzioni per «chiunque esegua interventi di modifica, di restauro o di manutenzione» su alcune di queste cose senza rispettare i previsti obblighi di comunicazione.

È dunque pacifico che l'intervento regolativo delle Regioni resti qui espressamente resecato – senza possibilità di indebite estensioni o di improbabili “completamenti” – non solo all'interno del perimetro di una disciplina adottata in relazione alla specifica natura dei beni che ne formano oggetto, ma anche, naturalmente, nei limiti del sistema ordinario del riparto delle competenze legislative in materia di beni culturali.

6.– Sul versante delle competenze, del resto, non appare superfluo sottolineare la circostanza che il codice dei beni culturali e del paesaggio si “autoqualifichi” (art. 1, comma 1) come normativa di «attuazione dell'articolo 9 della Costituzione», assumendo le connotazioni tipiche del “parametro interposto”, alla stregua del quale misurare la compatibilità costituzionale delle disposizioni con esso eventualmente in contrasto: non diversamente da quanto questa Corte ebbe modo di osservare a proposito della legge 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche), attuativa dell'art. 6 della Costituzione (sentenze n. 170 del 2010 e n. 159 del 2009).

Lo stesso art. 1 del codice, in particolare, nel dettare i principi della relativa disciplina, significativamente sancisce – al comma 2 – che «la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura»: implicando, per un verso, il riferimento a un “patrimonio” intrinsecamente comune, non suscettibile di arbitrarie o improponibili frantumazioni ma, nello stesso tempo, naturalmente esposto alla molteplicità e al mutamento e, perciò stesso, affidato, senza specificazioni, alle cure della “Repubblica”; e, per altro verso, una sorta di ideale contiguità, nei limiti consentiti, fra le distinte funzioni di “tutela” e di “valorizzazione” di questo “patrimonio” medesimo, ciascuna identificata nel proprio ambito.

All'interno di questo sistema appare, perciò, indubbio, che se “tutela” e “valorizzazione” esprimono – per dettato costituzionale e per espressa disposizione del codice dei beni culturali (artt. 3 e 6) (secondo anche quanto riconosciuto da questa Corte sin dalle sentenze n. 26 e n. 9 del 2004) – aree di intervento diversificate, è necessario che restino inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina e l'esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione e, invece, anche alle Regioni, ai fini della valorizzazione, la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza e utilizzazione e fruizione di quel patrimonio e, perciò – secondo i principi di cui agli articoli 111 e seguenti del codice –, la costituzione e l'organizzazione stabile di risorse o la messa a disposizione di competenze.

L'impianto normativo costruito, con tale particolare compattezza, sull'art. 10 del codice, prevede, come è noto, una serie di rigorose e dettagliate misure di tutela: da quelle concernenti i diversi divieti o le autorizzazioni o gli obblighi conservativi dei beni, a quelle relative alla loro circolazione, al regime delle eventuali loro alienazioni o di altre forme di trasmissione in ambito nazionale o anche internazionale o alla uscita dal (o all'ingresso nel) territorio nazionale, alle espropriazioni e, finalmente, per quello che qui più interessa, alle ricerche e ai ritrovamenti.

È opportuno ribadire, infatti, a questo riguardo, che, a norma dell'art. 88 del codice, «le ricerche archeologiche e, in genere, le opere per il ritrovamento delle cose indicate all'articolo 10 in qualunque parte del territorio nazionale sono riservate al Ministero»; il quale può, tuttavia (art. 89), concederne a soggetti pubblici o privati l'esecuzione, fermo per il concessionario l'obbligo di attenersi alle prescrizioni del Ministero medesimo e con la possibilità (comma 6) che questo possa «consentire, a richiesta, che le cose rinvenute rimangano, in tutto o in parte, presso la Regione od altro ente pubblico territoriale per fini espositivi, sempre che l'ente disponga di una sede idonea e possa garantire la conservazione e la custodia delle cose medesime». Né di minore rilievo appaiono le regole (art. 90) concernenti le scoperte fortuite, che impongono (comma 1) all'occasionale scopritore di «cose immobili o mobili indicate nell'articolo 10» di farne «denuncia entro ventiquattro ore al soprintendente o al sindaco ovvero all'autorità di pubblica sicurezza» e di provvedere «alla conservazione temporanea di esse, lasciandole nelle condizioni e nel luogo in cui sono state rinvenute», con l'ulteriore onere, per il soprintendente, di informare «anche i carabinieri preposti alla tutela del patrimonio culturale»; e con la specificazione (comma 2) che «Ove si tratti di cose mobili delle quali non si possa altrimenti assicurare la custodia, lo scopritore ha facoltà di rimuoverle per meglio garantirne la sicurezza e la conservazione sino alla visita dell'autorità competente e, ove occorra, di chiedere l'ausilio della forza pubblica», fermo – oltre che l'obbligo di conservazione e custodia «per ogni detentore di cose scoperte fortuitamente» (comma 3) – il rimborso delle spese da parte del Ministero.

Appare, dunque, del tutto evidente che eventuali normative regionali non potrebbero intervenire su questi stessi oggetti – tanto più se con discipline modificative di quelle statali – senza eccedere dall'ambito di competenza e senza, perciò, risultare, come nel caso, incompatibili con il sistema costituzionale del relativo riparto, anche al di là della specifica materia dei beni culturali: ove, infatti, in ipotesi, dette normative regionali prevedessero vincoli o privilegi incidenti nella sfera dei diritti e degli interessi dei privati, potrebbero finire per interessare anche altre materie riservate alla competenza dello Stato (come, ad esempio, quelle riconducibili alla materia dell'«ordinamento civile»), risultando, perciò, costituzionalmente illegittime sotto ulteriori profili.

7.– Su queste basi, appare non persuasivo l'argomento, prospettato dalla Regione resistente a sostegno della propria scelta legislativa, secondo cui i «reperti mobili» e i «cimeli storici che si trovano sul territorio regionale» – interessati dalle attività di «ricerca, raccolta, conservazione e valorizzazione», di cui alla legge impugnata – riguarderebbero – come già ricordato – soltanto beni diversi sia da quelli indicati nella richiamata legge regionale sul patrimonio storico della Prima guerra mondiale in Lombardia, sia anche dai «beni culturali di cui all'articolo 10» del codice dei beni culturali.

La portata regolativa di quest'ultima disposizione appare, tuttavia, con ogni evidenza, talmente estesa da risultare programmaticamente destinata a riguardare la totalità delle cose che presentino «un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico», impedendo di ritenere che alcune di queste cose possano risultare, per se stesse, preventivamente sottratte a quella disciplina e perciò – come l'art. 2 impugnato vorrebbe – oggetto di un'altra.

Ciò che, piuttosto, assume particolare e decisivo rilievo – sul piano logico oltre che su quello pratico – è il profilo concernente l'accertamento o la verifica della effettiva sussistenza dell'interesse culturale che queste cose possono presentare e, dunque, di quel carattere dal quale consegue la loro sicura appartenenza al «patrimonio culturale».

Ora, è indubitabile che soltanto la disciplina statale – specialmente nel codice dei beni culturali – possa assicurare, in funzione di tutela (e, in considerazione della unitarietà del patrimonio culturale), le misure più adeguate rispetto a questo scopo: anzitutto per la previsione di specifici procedimenti e di dettagliate procedure di ricognizione e di riscontro delle caratteristiche dei beni e poi per l'attribuzione a competenti apparati di compiti che richiedono conoscenze altamente specializzate e l'impiego di criteri omogenei, da adottare, «sulla base di indirizzi di carattere generale stabiliti dal Ministero», «al fine di assicurare uniformità di valutazione» (art. 12, comma 2).

Ove, perciò, la legge regionale in discorso avesse effettivamente inteso evitare di sovrapporsi alla disciplina dello Stato, avrebbe dovuto prevederlo in maniera inequivoca: non già solo, cioè, genericamente escludendo di riferirsi – con una formula destinata a risultare quasi di stile – ai beni di cui all'art. 10 del codice dei beni culturali, ma piuttosto direttamente prevedendo di rivolgersi soltanto a quelle cose che, in quanto non riconosciute o non dichiarate di “interesse culturale”, all'esito dei previsti procedimenti, risultassero, perciò, escluse, come previsto, dall'applicazione delle disposizioni del codice (art. 12, comma 4, e artt. 13 e seguenti del codice dei beni culturali), in quanto non ricomprensibili nel novero dei beni culturali di cui al predetto art. 10.

La circostanza, infatti, che una specifica cosa non venga “classificata” dallo Stato come di «interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico», e dunque non venga considerata come «bene culturale», non equivale ad escludere che essa possa, invece, presentare, sia pure residualmente, un qualche interesse “culturale” per una determinata comunità territoriale: restando questo interesse ancorato, in ipotesi, a un patrimonio identitario inalienabile, di idealità e di esperienze e perfino di simboli, di quella singola e specifica comunità.

In tale contesto e solo entro tali limiti, la potestà legislativa delle Regioni può dunque legittimamente esercitarsi – al di fuori dello schema tutela/valorizzazione – non già in posizione antagonista rispetto allo Stato, ma in funzione di una salvaguardia diversa ed aggiuntiva: volta a far sì che, nella predisposizione degli strumenti normativi, ci si possa rivolgere – come questa Corte ha avuto modo di sottolineare (sentenza n. 232 del 2005) – oltre che ai «beni culturali» identificati secondo la disciplina statale, e rilevanti sul piano della memoria dell'intera comunità nazionale, eventualmente (e residualmente) anche ad altre espressioni di una memoria “particolare”, coltivata in quelle terre da parte di quelle persone, con le proprie peculiarità e le proprie storie.

8. – Dagli esposti rilievi deriva la fondatezza delle censure di cui al ricorso e la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative impugnate.

per questi motivi

La Corte costituzionale

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, 2 e 4, commi 1, 2, 3, della legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 16 (Valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2013.

Sentenza: 18 luglio 2013, n. 205

Materia: vincolo alla destinazione di risorse regionali e locali derivanti dalla valorizzazione e alienazione del proprio patrimonio

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: dedotti dalla ricorrente: articoli 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, articolo 23 ter comma 1 lettera g)

Esito: inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento agli artt. 3 e 97 della Cost.

2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost.

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La Regione Veneto impugna varie norme del d.l.95/2012 tra cui quella concernente l'articolo 23ter, comma 1, lettera g), oggetto della sentenza in esame. La decisione delle altre questioni di legittimità viene riservata a separate pronunzie. In particolare viene censurata la parte dell'articolo che dispone "La totalità delle risorse rivenienti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di proprietà delle Regioni e degli Enti locali trasferiti ai fondi di cui al presente comma è destinata alla riduzione del debito dell'Ente e, solo in assenza del debito, o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento".

La ricorrente lamenta la violazione, da parte della disposizione impugnata, degli articoli 3 e 97 Cost., sotto il profilo del principio di ragionevolezza e di buon andamento dell'azione amministrativa, in quanto in tal modo si priverebbe una Regione o un ente locale della libertà e discrezionalità di decidere a qual fine destinare le risorse ricavate dall'alienazione e dalla valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare e di non consentire che esse siano destinate ad un investimento da cui possano scaturire ulteriori disponibilità, da destinare non solo alla riduzione del debito, ma anche ad altri fini.

Sarebbe poi violato l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto la valorizzazione e alienazione degli immobili di proprietà delle Regioni e degli enti territoriali, rientrando nella materia "beni e patrimonio della Regione e degli Enti locali", rientrerebbe nella potestà legislativa regionale residuale di cui all'articolo 117, quarto comma, Cost. e sarebbe escluso ogni intervento legislativo dello Stato nonché l'art. 117, terzo comma, Cost. perché disporrebbe un preciso vincolo di destinazione finalizzato alla riduzione del debito dell'ente introducendo una disposizione di dettaglio, in

violazione della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica. Sarebbero altresì violati l'articolo 118 Cost. perché il vincolo, imposto dal legislatore statale, interferirebbe con l'esercizio delle funzioni amministrative regionali, nonché l'articolo 119 Cost. in quanto la disposizione impugnata inciderebbe sull'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali.

Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in giudizio chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

L'Avvocatura generale dello Stato osserva, in particolare, come la disposizione in esame non imponga alcuno specifico vincolo di destinazione ma sarebbe diretta a contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio e sarebbe espressione della potestà legislativa dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica; si tratterebbe, quindi, di una norma che detta un principio fondamentale, cioè che la dismissione del patrimonio pubblico è diretta alla copertura del debito prima che alle spese di diversa natura.

La Corte costituzionale giudica inammissibile la questione di legittimità promossa con riferimento agli articoli 3 e 97 Cost. È stato infatti più volte affermato dalla stessa Corte che, nei giudizi in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in riferimento a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze legislative. Altri parametri possono essere evocati soltanto qualora la loro violazione comporti una lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite e sia possibile verificare, tramite adeguata motivazione del ricorrente, tale lesione. Ora nel caso di specie la Regione non ha motivato in ordine ai profili sopra indicati e le censure mosse relativamente a tali parametri risultano del tutto generiche.

La questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. non è, invece, fondata.

Al riguardo, la Corte rileva come la disciplina censurata, in quanto finalizzata al conseguimento della riduzione del debito pubblico, costituisca espressione di un principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica, non introducendo affatto disposizioni puntuali e di dettaglio.

In proposito viene richiamata la sentenza n. 63/2013 che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, 118, 119, Cost. dell'articolo 66, comma 9, del d.l. 1/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. 2/2012, nella parte in cui stabilisce che gli enti territoriali destinano le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di terreni demaniali agricoli alla riduzione del proprio debito.

La Corte ha affermato, in tale sentenza, che la correlazione funzionale tra operazioni di dismissione dei terreni demaniali, sia dello Stato che delle Regioni, e riduzione del debito rispettivo risponde ad una scelta di politica economica nazionale, adottata per il perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso, anche delle autonomie, al risanamento della finanza pubblica.

La disposizione allora censurata risultava cioè espressiva di un principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica. L'imposizione del vincolo di destinazione costituiva il mezzo necessario al raggiungimento dell'obiettivo di carattere generale della riduzione dei debiti dei vari enti in funzione del risanamento della finanza pubblica.

Ora, secondo la Corte, la fattispecie esaminata nella sentenza sopra richiamata è analoga a quella oggetto della questione di legittimità costituzionale in esame, la quale può essere decisa in base ai medesimi argomenti per cui l'art. 23ter del d.l. citato, imponendo il vincolo di destinazione delle risorse alla riduzione del debito dell'ente, è espressione di un principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica.

Peraltro la disposizione impugnata si allinea alle condizioni che l'orientamento della giurisprudenza costituzionale richiede perché le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possano qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e cioè che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e che, in secondo luogo, non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento di tali obiettivi.

Secondo la Corte non sono fondate nemmeno le censure riferite alla violazione degli articoli 118 e 119 Cost.. La lesione di tali parametri non sussiste in quanto, da un lato, la Regione ha comunque la facoltà di scegliere se procedere alla riduzione del debito tramite la valorizzazione e dismissione dei beni in questione; dall'altro, la previsione del vincolo alla destinazione delle risorse, esprimendo, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, può legittimamente comportare una limitazione dell'autonomia amministrativa della Regione.

Bilancio e contabilità pubblica - Risorse rivenienti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di proprietà delle Regioni e degli enti locali trasferite ai fondi comuni di investimento immobiliare - Vincolo di destinazione alla riduzione del debito dell'ente e, in assenza di questo, o per la parte eccedente, a spese di investimento - Ricorso della Regione Veneto - Asserita irragionevolezza e lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Evocazione di parametri che non attengono al riparto delle competenze legislative e che non ridondano su esse - Inammissibilità della questione. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art 23-ter, comma 1, lettera g). - Costituzione, artt. 3 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Risorse rivenienti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di proprietà delle Regioni e degli enti locali trasferite ai fondi comuni di investimento immobiliare - Vincolo di destinazione alla riduzione del debito dell'ente e, in assenza di questo, o per la parte eccedente, a spese di investimento - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di beni e patrimonio della Regione e degli enti locali - Asserita lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria della Regione - Insussistenza - Censura di disciplina finalizzata alla riduzione del debito pubblico, costituente principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art 23-ter, comma 1, lettera g). - Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119. (GU 1a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 24-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23-ter, comma 1, lettera g), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 12

ottobre 2012, depositato in cancelleria il 17 ottobre 2012 ed iscritto al n. 151 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— La Regione Veneto ha impugnato varie norme del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 e, tra queste, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, l'art. 23-ter, comma 1, lettera g), nella parte in cui dispone che «La totalità delle risorse rivenienti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di proprietà delle Regioni e degli Enti locali trasferiti ai fondi di cui al presente comma è destinata alla riduzione del debito dell'Ente e, solo in assenza del debito, o comunque, per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento».

2.— Riservata a separate pronunzie la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale, viene qui in rilievo il citato art. 23-ter, comma 1, lettera g).

Ad avviso della ricorrente, detta disposizione violerebbe gli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost.

Essa, disponendo un preciso vincolo di destinazione delle risorse derivanti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di proprietà delle Regioni e degli enti locali trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare (vincolo consistente nella riduzione del debito dell'ente e, solo in assenza di questo, o, comunque, per la parte eventualmente eccedente, nella destinazione a spese di investimento), si tradurrebbe in una norma irragionevole ed in contrasto con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa; violerebbe, poi, la competenza legislativa residuale della Regione in materia di beni e patrimonio della Regione stessa e degli enti locali, e, inoltre, inciderebbe sull'autonomia amministrativa e finanziaria dell'ente.

In ogni caso, ad avviso della ricorrente, se anche si ritenesse che si versi nella materia, di competenza legislativa concorrente, relativa al coordinamento della finanza pubblica, detta disposizione introdurrebbe una disciplina puntuale e di estremo dettaglio.

3.— La questione promossa in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. è inammissibile.

Questa Corte ha più volte affermato che, nei giudizi in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in riferimento a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze legislative. Esse possono evocare altri parametri soltanto qualora la violazione di questi comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, sia possibile verificare la ridondanza delle asserite violazioni sul relativo riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (ex plurimis: sentenze n. 311 e n. 151 del 2012; n. 128 del 2011; n. 326 e n. 40 del 2010).

Nel caso di specie la Regione non ha motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza delle lamentate violazioni sul riparto di competenze, né ha indicato le attribuzioni considerate lese e le ragioni dell'asserita lesione; le censure su tali punti, infatti, sono formulate in termini del tutto generici e, peraltro, in forma interrogativa, che non esplicita le argomentazioni a sostegno delle doglianze mosse alla norma impugnata. Ne deriva l'inammissibilità della questione sollevata con riferimento ai menzionati parametri costituzionali.

4.— Nel merito, la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. non è fondata.

La Regione Veneto afferma che l'art. 23-ter, comma 1, lettera g), del d.l. n. 95 del 2012 – il quale, introducendo il comma 8-ter, modifica l'art. 33 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 –, nella parte in cui stabilisce che la totalità delle risorse, risultanti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di proprietà delle Regioni e degli enti locali trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare (di cui alla medesima disposizione), debba essere destinata alla riduzione del debito dell'ente e, solo in assenza di questo, o, comunque, per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento, si porrebbe in contrasto con gli indicati parametri costituzionali, per i motivi sopra riportati.

Al riguardo, si deve osservare come la disciplina censurata, in quanto finalizzata al conseguimento della riduzione del debito pubblico, costituisca espressione di un principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica, non introducendo affatto disposizioni puntuali e di dettaglio.

Questa Corte, con la recente sentenza n. 63 del 2013, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – in riferimento agli articoli 117, terzo comma, 118, 119, Cost. – dell'art. 66, comma 9, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui stabilisce che gli enti territoriali destinano le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola alla riduzione del proprio debito.

Con riferimento alla previsione, attinente alla destinazione delle risorse all'obiettivo della riduzione del debito dell'ente territoriale proprietario del bene dismesso, la Corte ha affermato che la correlazione funzionale – imposta dal citato art. 66, comma 9, tra operazioni di dismissione dei terreni demaniali, sia dello Stato che delle Regioni ed altri enti territoriali, e riduzione del debito rispettivo – risponde, proprio per tale complessiva estensione, ad una scelta di politica economica nazionale, adottata per far fronte alla eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando, e si pone, quindi, come espressione del perseguimento di un obiettivo di

interesse generale in un quadro di necessario concorso, anche delle autonomie, al risanamento della finanza pubblica.

La Corte, nella medesima pronunzia, ha aggiunto che detta disposizione, «per la sua finalità e per la proporzionalità al fine che intende perseguire, risulta espressiva di un principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica. E che, come tale, non è invasiva delle attribuzioni della Regione nella materia stessa, in quanto il finalismo della previsione normativa esclude che possa invocarsi – come fa la Regione – la logica della norma di dettaglio. Invero, una volta assunto l'obiettivo di carattere generale della riduzione dei debiti dei vari enti in funzione del risanamento della finanza pubblica attraverso la dismissione di determinati beni, l'imposizione del vincolo di destinazione appare mezzo necessario al suo raggiungimento».

Come si vede, la fattispecie esaminata dalla Corte con la sentenza sopra richiamata è analoga a quella oggetto della presente questione di legittimità costituzionale, la quale può essere decisa in base ai medesimi argomenti.

Deve, pertanto, affermarsi che l'art. 23-ter del decreto-legge citato, imponendo il vincolo di destinazione delle enunciate risorse alla riduzione del debito dell'ente, al pari dell'art. 66, comma 9, del d.l. n. 1 del 2012, è espressione di un principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica.

Sotto tale profilo, peraltro, è costante l'orientamento della giurisprudenza di questa Corte, secondo cui «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenze n. 139 del 2009 e nn. 289 e 120 del 2008)» (sentenza n. 237 del 2009).

La disposizione impugnata, prevedendo l'obbligo per la Regione di destinare le risorse rivenienti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di sua proprietà alla riduzione del debito dell'ente medesimo, e soltanto, in assenza del debito, o comunque, per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento, soddisfa entrambe queste condizioni, in quanto rientra tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, e, inoltre, non fissa in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento del detto obiettivo.

La seconda parte della norma censurata, secondo la quale le risorse reperite con le modalità di cui sopra, in assenza del debito, o comunque, per la parte eventualmente eccedente, sono destinate a spese di investimento, contiene l'indicazione di un criterio compreso nel principio fondamentale dianzi indicato e non già una previsione di dettaglio, sicché neppure riguardo ad essa può configurarsi violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

5.— Del pari non fondate sono le censure riferite alla violazione degli artt. 118 e 119 Cost.

La lesione dei parametri costituzionali sopra indicati non sussiste in quanto, da un lato, come previsto dal sesto e settimo periodo del comma 8-ter dell'art. 33 del d.l. n. 98 del 2011, la Regione ha facoltà di scegliere se procedere alla riduzione del debito tramite la valorizzazione e dismissione dei beni di cui trattasi; dall'altro, la previsione del vincolo

alla destinazione delle risorse, esprimendo, come detto, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, può legittimamente comportare una limitazione dell'autonomia amministrativa della Regione (sentenza n. 63 del 2013).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-ter, comma 1, lettera g), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-ter, comma 1, lettera g), del medesimo d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Alessandro CRISCUOLO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2013.

Sentenza: 18 luglio 2013, n. 209

Materia: tutela della concorrenza

Limiti violati: articolo 117, primo e secondo comma, lettera e) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 2, comma 1; 3, comma 1; 4, commi 2 e 4, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero)

Esito: illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1; 3, comma 1, 4, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero)

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento **all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e) della Costituzione**, questioni di legittimità costituzionale, in via principale, degli **articoli 2, comma 1; 3, comma 1; 4, commi 2 e 4, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero)**.

L'articolo 2, comma 1, prevede che l'impiego di prodotti lucani costituisca titolo preferenziale ai fini dell'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi di ristorazione mentre **l'articolo 3, comma 1**, stabilisce che i comuni possono riservare agli imprenditori agricoli esercenti la vendita diretta di prodotti agricoli lucani almeno il 20% del totale dei posteggi nei mercati al dettaglio in aree pubbliche e li autorizza, in deroga a quanto disposto dalla l.r. 23/2008, all'istituzione di nuovi posteggi fino al raggiungimento della suddetta percentuale. **L'articolo 4, comma 2**, stabilisce che alle imprese di ristorazione o di vendita al pubblico che utilizzino per almeno il 30% prodotti agricoli a chilometri zero di origine lucana, venga assegnato un contrassegno con lo stemma della Regione da collocare all'esterno dell'esercizio e utilizzabile a fini promozionali mentre al comma 4 prevede che dette imprese siano inserite in un circuito regionale veicolato nell'ambito delle attività promozionali della Regione Basilicata e rimette alla Giunta regionale la predisposizione del regolamento di utilizzo del marchio e del programma di valorizzazione del circuito.

A giudizio del ricorrente tali disposizioni violerebbero sia i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libera circolazione delle merci, sia la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

Nello specifico, l'articolo 2, comma 1, a suo giudizio, ostacolerebbe gli scambi intracomunitari in contrasto con i principi stabiliti dal TFUE (artt. 34-36), falsando la concorrenza. Il ricorrente richiama, a questo proposito, le sentenze nn. 86 e 191 del

2012 pronunciate dalla stessa Corte in relazione a leggi istitutive di marchi regionali con finalità di promozione della produzione locale.

L'articolo 3, comma 1, è invece ritenuto in contrasto con il principio di non discriminazione (garantito dal Trattato) ed il diritto derivato dall'Unione europea, in particolare, con la direttiva servizi ovvero la direttiva n. 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, recepita nell'ordinamento italiano dal dlgs n. 59/2010.

Le disposizioni di cui all'articolo 4, commi 2 e 4, della legge censurata sarebbero analogamente illegittime in quanto avrebbero l'effetto di indurre le imprese a privilegiare l'acquisto di prodotti locali a discapito degli altri al fine di fregiarsi del contrassegno, da considerare come un "marchio illegittimo" anche se non relativo a prodotti ma a servizi.

La Corte costituzionale, in via preliminare, ha escluso l'incidenza sull'ammissibilità del ricorso della previsione di cui all'articolo 7 della legge impugnata in quanto l'impugnativa da parte dello Stato delle leggi regionali è sottoposta, ex art. 127 della Costituzione, ad un termine tassativo riferito alla pubblicazione e non anche all'efficacia della legge.

Per quanto attiene, invece, al merito del ricorso, **la Corte ha riconosciuto carattere pregiudiziale alle censure relative alla violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato ritenendo la questione fondata. Le ulteriori censure sono rimaste assorbite.**

In primo luogo, la Corte rileva che la legge regionale censurata, a dispetto del titolo, incentiva il consumo dei soli prodotti di origine regionale in quanto tali indipendentemente dall'ubicazione del luogo di produzione o dalla presenza di particolari qualità, senza che la tutela si estenda a prodotti con caratteristiche analoghe ancorchè provenienti da aree poste a distanza uguale o minore dal luogo di consumo. Per quanto concerne il parametro costituzionale evocato, **la Corte ribadisce la propria costante giurisprudenza, secondo la quale la nozione di "concorrenza" di cui al secondo comma, lettera e) dell'articolo 117 della Costituzione riflette quella operante in ambito comunitario.** Essa comprende dunque sia le **misure legislative di tutela** intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto sia **le misure legislative di promozione**, volte ad eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (**concorrenza "nel mercato"**), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (**concorrenza "per il mercato"**) (ex plurimis, sentenze n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 299 del 2012 e n. 401 del 2007. La Corte ritiene che l'articolo 2, comma 1, si collochi nell'ambito della "concorrenza per il mercato" in quanto esso impone all'amministrazione appaltante un criterio di scelta del contraente diverso ed ulteriore rispetto a quelli di cui agli artt. 81 e ss. del dlgs 163/2006, alterando la concorrenza. L'articolo 3, comma 1, contiene, invece, a giudizio della Corte, una disciplina regionale diversa e più restrittiva di quella statale di cui all'articolo 28 del dlgs 114/98 dando luogo ad effetti anticoncorrenziali in danno degli imprenditori che non vendano derrate agricole di origine lucana. In ordine ai commi 2 e 4 dell'articolo 4, la Corte rileva che il concetto di **segno distintivo** abbraccia un complesso di istituti,

qualificati con denominazioni eterogenee, dalla legislazione vigente e che tale disciplina incide su interessi plurimi e su molteplici materie: tale interferenza deve essere risolta facendo applicazione del criterio della prevalenza. Tale criterio porta a ricondurre anche le disposizioni impugnate alla materia, riservata alla legislazione dello Stato, della «tutela della concorrenza». A tale materia risulta, infatti, ascrivibile il nucleo essenziale della disciplina recata dalle norme in discussione, avuto riguardo al loro contenuto e alla loro ratio, che si identifica essenzialmente nell'intento di orientare la preferenza del mercato verso una determinata categoria di prodotti, qualificata dal mero territorio di provenienza.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale è stata estesa, in via consequenziale, al comma 3 dell'art. 4, che detta una disposizione meramente strumentale a quella del comma 2 del medesimo articolo (ivi esplicitamente richiamato), stabilendo le modalità con le quali, ai fini dell'ottenimento del contrassegno regionale, deve essere documentato l'approvvigionamento dei prodotti di origine regionale nella percentuale richiesta (e, cioè, tramite indicazione, nelle fatture di acquisto, «dell'origine, natura, qualità e quantità dei prodotti acquistati»).

Agricoltura - Commercio - Norme della Regione Basilicata - Sostegno al consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero - Previsione che l'utilizzo di prodotti agricoli di origine lucana costituisca titolo preferenziale per l'aggiudicazione negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva - Previsto obbligo per i comuni di riservare agli imprenditori agricoli esercenti la vendita diretta di prodotti di origine regionale almeno il venti per cento del totale dei posteggi nei mercati al dettaglio in aree pubbliche - Prevista assegnazione di un contrassegno con lo stemma della Regione, da collocare all'esterno dell'esercizio e utilizzabile nell'attività promozionale, a favore delle imprese esercenti attività di ristorazione o di vendita al pubblico operanti sul territorio regionale che utilizzino in misura almeno del trenta per cento prodotti agricoli di origine lucana "a chilometri zero" - Misure con effetti anticoncorrenziali - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure. - Legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12, artt. 2, comma 1, 3, comma 1, e 4, commi 2 e 4. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e), (art. 117, primo comma).

Agricoltura - Commercio - Norme della Regione Basilicata - Contrassegno regionale - Modalità di documentazione circa l'approvvigionamento dei prodotti di origine regionale - Disposizione meramente strumentale ad altra già dichiarata incostituzionale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12, art. 4, comma 3. - Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 24-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1; 3, comma 1, e 4, commi 2 e 4, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-13 settembre 2012, depositato in cancelleria il 12 settembre 2012 ed iscritto al n. 121 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 23 aprile 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

udito l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale in via principale degli articoli 2, comma 1; 3, comma 1, e 4, commi 2 e 4, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero).

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate – favorendo la commercializzazione dei prodotti regionali ed avvantaggiando le aziende agricole locali – violerebbero tanto il primo comma dell'art. 117 della Costituzione, per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libera circolazione delle merci; quanto il secondo comma, lettera e), del medesimo articolo, ledendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza».

In particolare, l'art. 2, comma 1, della legge regionale censurata – nel prevedere che l'utilizzo di prodotti agricoli di origine lucana costituisca titolo preferenziale per l'aggiudicazione negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva – indurrebbe i gestori dei servizi di ristorazione collettiva a rifornirsi dalle aziende agricole locali, con ciò ostacolando gli scambi intracomunitari e falsando la concorrenza.

Il successivo art. 3, comma 1 – con l'imporre ai comuni di riservare agli imprenditori agricoli esercenti la vendita diretta di prodotti di origine regionale almeno il venti per cento del totale dei posteggi nei mercati al dettaglio in aree pubbliche – introdurrebbe, a sua volta, una riserva di concessioni pubbliche non giustificata da ragioni imperative di interesse pubblico o, comunque, non proporzionata al perseguimento di tale obiettivo.

Infine, i commi 2 e 4 dell'art. 4 – nel prevedere l'assegnazione di un contrassegno con lo stemma della Regione, da collocare all'esterno dell'esercizio e utilizzabile nell'attività promozionale, a favore delle imprese esercenti attività di ristorazione o di vendita al pubblico operanti sul territorio regionale che utilizzino in misura almeno del trenta per cento prodotti agricoli di origine lucana «a chilometri zero» – indurrebbe dette imprese a privilegiare l'acquisto di prodotti locali, a discapito degli altri, al fine di fregiarsi del contrassegno, da considerare alla stregua di «un vero e proprio marchio illegittimo».

2.– In via preliminare, va rilevato che non incide sull'ammissibilità del ricorso la previsione dell'art. 7 della legge regionale impugnata, in forza della quale gli effetti di detta legge «sono subordinati all'acquisizione del parere positivo di compatibilità da parte della Commissione europea ai sensi degli artt. 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea».

A prescindere dalla considerazione che il richiamato parere di compatibilità si riferisce alle sole misure potenzialmente qualificabili come aiuti di Stato – misure che la legge in esame prefigura, e in termini di mera eventualità, solo all'esito della futura

emanazione del regolamento concernente l'utilizzazione del marchio regionale previsto dall'art. 4 – questa Corte ha già avuto modo di precisare che «l'impugnativa da parte dello Stato delle leggi regionali è sottoposta, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, ad un termine tassativo riferito alla pubblicazione e non anche all'efficacia della legge stessa e, d'altra parte, la pubblicazione di una legge regionale, in asserita violazione del riparto costituzionale di competenze, è di per sé stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche» (sentenze n. 407 del 2002 e n. 332 del 1998). Ne deriva che il differimento nel tempo dell'entrata in vigore di disposizioni regionali, condizionato al verificarsi di un evento o all'adozione di un atto, non produce l'inammissibilità del ricorso in via principale (sentenza n. 45 del 2011).

3.– Quanto al merito del ricorso, le censure del ricorrente relative all'asserita violazione del riparto interno, tra Stato e Regioni, delle competenze legislative – in specie, per avvenuta lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) – assumono carattere pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto alle censure intese a denunciare la violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che investono i contenuti delle scelte legislative concretamente operate (ex plurimis, sentenze n. 219 del 2012, n. 120 e n. 67 del 2010).

In riferimento al citato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., le questioni sono fondate.

Al riguardo, giova premettere che la legge della Regione Basilicata n. 12 del 2012 – stando al relativo titolo – è volta ad «orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero».

Nell'ambito delle disposizioni della legge regionale, tuttavia, la qualificazione «a chilometri zero» – formula che, nel lessico corrente, designa i prodotti consumati a breve distanza dal luogo di produzione, con connessi benefici in termini di tutela dell'ambiente e dei consumatori – rimane priva di ogni concreta valenza selettiva, distinta e ulteriore rispetto a quella insita nel predicato «di origine regionale».

La definizione della nozione di «prodotti a chilometri zero», offerta dall'art. 1, comma 1, della legge («prodotti agricoli ed agroalimentari destinati all'alimentazione umana, ottenuti e trasformati»), prima ancora che generica, si rivela, infatti, eccentrica rispetto al concetto definito, in quanto attinente alla sola natura del prodotto, e non già alla distanza tra luogo di produzione e luogo di consumo. Negli ulteriori commi dell'art. 1 e nelle successive disposizioni della legge è, per converso, costante la limitazione delle prefigurate misure di sostegno ai prodotti di provenienza lucana.

La legge regionale – e, in particolare, le disposizioni impuginate – risultano volte, dunque, ad incentivare il consumo dei soli prodotti di origine regionale come tali, indipendentemente dall'ubicazione del luogo di produzione o dalla presenza di particolari qualità, senza che la tutela si estenda a prodotti con caratteristiche analoghe, ancorché provenienti da aree poste a distanza uguale o minore dal luogo di consumo (come può avvenire, in specie, ove il consumo avvenga in zone limitrofe ad altre Regioni).

4.– Ciò puntualizzato, per quel che concerne il parametro costituzionale evocato, la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che la nozione di «concorrenza», di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., riflette quella

operante in ambito comunitario. 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 ad eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza "nel mercato"), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza "per il mercato") (ex plurimis, sentenze n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 299 del 2012 e n. 401 del 2007).

Ove la suddetta materia, considerato il suo carattere finalistico e «trasversale», interferisse anche con materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, queste ultime potrebbero dettare una disciplina con «effetti pro-concorrenziali», purché tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (sentenze n. 43 del 2011 e n. 431 del 2007).

5.– Alla concorrenza "per il mercato" e, dunque, all'ambito materiale della «tutela della concorrenza» questa Corte ha, d'altro canto, già ascrivito la disciplina delle procedure di selezione dei concorrenti e dei criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici (tra le ultime, sentenze n. 52 del 2012, n. 339 e n. 184 del 2011).

Si colloca, pertanto, in tale ambito anche l'impugnato art. 2, comma 1, della legge regionale, il quale stabilisce che l'utilizzo dei prodotti agricoli di origine lucana costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva.

In tal modo, viene imposto all'amministrazione appaltante un criterio di scelta del contraente diverso e ulteriore rispetto alle previsioni della legislazione statale e, in particolare, degli artt. 81 e seguenti 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): criterio che non solo non favorisce la concorrenza, ma chiaramente la altera, risolvendosi in un favor per gli imprenditori che impiegano prodotti provenienti da una certa area territoriale (quella lucana), così da poter vantare il titolo preferenziale in questione.

6.– Parimenti lesivo del titolo competenziale invocato dal ricorrente si rivela l'art. 3, comma 1, della legge in esame, che impone ai comuni di riservare agli imprenditori agricoli esercenti la vendita diretta di prodotti agricoli lucani almeno il venti per cento del totale dei posteggi nei mercati al dettaglio in aree pubbliche, autorizzando, a tal fine, i comuni stessi «all'istituzione di nuovi posteggi», anche in deroga alle previsioni della legge reg. 30 settembre 2008, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 20 luglio 1999, n. 19, concernente la disciplina del commercio al dettaglio su aree private in sede fissa e su aree pubbliche), «fino al raggiungimento [della suddetta] percentuale».

La disciplina regionale risulta, anche in questo caso, diversa e più restrittiva rispetto a quella stabilita dalla normativa statale. L'art. 28, comma 15, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), come modificato dal decreto-legge 9 settembre 2005, n. 182 (Interventi urgenti in agricoltura

e per gli organismi pubblici del settore, nonché per contrastare andamenti anomali dei prezzi nelle filiere agroalimentari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2005, n. 231, prevede, infatti, una riserva nell'assegnazione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche a favore di tutti indistintamente gli «imprenditori agricoli che esercitano la vendita diretta ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228».

La norma regionale in esame determina dunque, di nuovo, effetti anticoncorrenziali, in danno degli imprenditori che non vendano derrate agricole di origine lucana. È evidente, infatti, che la previsione di restrizioni ulteriori alla possibilità di accesso degli operatori alle concessioni di posteggi su aree pubbliche, in un contesto nel quale l'esercizio del commercio è condizionato dalla disponibilità di spazi appositamente definiti, si risolve in un ostacolo alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale (al riguardo, sentenza n. 18 del 2012).

Né, d'altro canto, il dedotto profilo di illegittimità costituzionale può rimanere escluso dall'attinenza della norma impugnata anche alla materia del «commercio», riservata alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Come chiarito, infatti, in più occasioni da questa Corte, «è illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia commercio di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale» (sentenze n. 18 del 2012 e n. 150 del 2011): ipotesi, per quanto detto, riscontrabile nel caso considerato.

7.– La competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» è lesa, infine, anche dalle disposizioni di cui all'art. 4, commi 2 e 4, della legge regionale.

Con dette disposizioni, la Regione Basilicata ha istituito un contrassegno con il proprio stemma, per le imprese di ristorazione o di vendita al pubblico operanti in Regione che, nell'ambito degli acquisti di prodotti agricoli effettuati nel corso dell'anno, si approvvigionino per almeno il trenta per cento, in termini di valore, di prodotti di origine regionale: contrassegno da collocare all'esterno dell'esercizio e utilizzabile nell'attività promozionale (comma 2 dell'art. 4). È previsto, inoltre, che le imprese in questione siano inserite «in un apposito circuito regionale veicolato nell'ambito delle attività promozionali della Regione Basilicata», mentre viene affidato alla Giunta regionale il compito di adottare, entro centottanta giorni dalla pubblicazione della legge, un regolamento recante la disciplina «di utilizzo del marchio e il programma di valorizzazione del circuito, comprendente anche eventuali sgravi fiscali e specifici contributi o premialità nell'ambito dei bandi di finanziamento del settore» (comma 4).

Come chiaramente si evince dal ricordato complesso di previsioni, l'intento è, dunque, quello di introdurre e di regolare un segno distintivo delle imprese che impieghino o commercino, in termini percentualmente significativi, prodotti agricoli lucani.

In proposito, questa Corte ha avuto modo di rilevare come il concetto di «segno distintivo», inteso in senso ampio, abbracci un complesso di istituti, qualificati con denominazioni eterogenee dalla legislazione vigente (quali, ad esempio, quelle di marchi di impresa, marchi collettivi, denominazioni di origine o denominazioni di provenienza) e destinati ad assolvere funzioni parzialmente diverse (ora, cioè, di

prevalente di tutela dei produttori contro la concorrenza sleale, ora, invece, di certificazione della qualità del prodotto, a garanzia, almeno in via principale, del consumatore). Su tale premessa, la Corte ha rilevato, altresì, come la disciplina dei segni distintivi sia suscettibile di incidere su plurimi interessi (dei produttori, dei consumatori, della collettività al rispetto del principio di verità, del corretto svolgimento della concorrenza), interferendo, correlativamente, su una molteplicità di materie: interferenza che può essere, peraltro, composta facendo ricorso al criterio della prevalenza.

Al pari che in altri casi in precedenza scrutinati (sentenze n. 368 del 2008 e n. 175 del 2005), tale criterio porta a ricondurre anche le disposizioni oggi in esame alla materia, riservata alla legislazione dello Stato, della «tutela della concorrenza». A tale materia risulta, infatti, ascrivibile il nucleo essenziale della disciplina recata dalle norme in discussione, avuto riguardo al loro contenuto e alla loro ratio, che si identifica essenzialmente nell'intento di orientare la preferenza del mercato verso una determinata categoria di prodotti, qualificata dal mero territorio di provenienza.

8.– Alla luce delle considerazioni che precedono, gli articoli 2, comma 1; 3, comma 1, e 4, commi 2 e 4, della legge reg. n. 12 del 2012 vanno, dunque, dichiarati costituzionalmente illegittimi, rimanendo assorbite le ulteriori censure.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa, in via consequenziale, al comma 3 dell'art. 4, che detta una disposizione meramente strumentale a quella del comma 2 del medesimo articolo (ivi esplicitamente richiamato), stabilendo le modalità con le quali, ai fini dell'ottenimento del contrassegno regionale, deve essere documentato l'approvvigionamento dei prodotti di origine regionale nella percentuale richiesta (e, cioè, tramite indicazione, nelle fatture di acquisto, «dell'origine, natura, qualità e quantità dei prodotti acquistati»).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1; 3, comma 1, e 4, commi 2 e 4, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero);

2) dichiara, in applicazione dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 3, della medesima legge della Regione Basilicata n. 12 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Giuseppe FRIGO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2013.

Sentenza: 18 luglio 2013, n. 211

Materia: ambiente

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost. e artt. 135, 143, 145, comma 5, e 156 d.lgs. n. 42 del 2004 “Codice dei beni culturali e del paesaggio”

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 2 della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 46 (Modifiche alla legge regionale 13 febbraio 2003, n. 2 recante “Disposizioni in materia di beni paesaggistici e ambientali, in attuazione della Parte terza del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - Codice dei beni culturali e del paesaggio”)

Esito: illegittimità della disposizione censurata

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 2 della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 46 (Modifiche alla legge regionale 13 febbraio 2003, n. 2 recante “Disposizioni in materia di beni paesaggistici e ambientali, in attuazione della Parte terza del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 – Codice dei beni culturali e del paesaggio”) per contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e con le norme interposte - attuative degli artt. 9 e 117 Cost. - di cui agli artt. 135, 143, 145, comma 5, e 156 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Tale norma, infatti, ad avviso del ricorrente, pur prevedendo espressamente in via programmatica “il rispetto dei principi fissati dall’art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004”, stabilisce poi un iter procedimentale di coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione in contrasto con tali principi, escludendo qualsiasi partecipazione degli organi ministeriali nel procedimento di verifica di compatibilità degli strumenti di pianificazione delle amministrazioni locali al Piano Regionale Paesistico.

La disciplina in esame prevede, infatti, due distinte ipotesi procedimentali: a) quella nella quale le previsioni proposte negli strumenti di pianificazione delle amministrazioni locali si limitino “ad un mero recepimento del PRP” (comma 4); b) quella nella quale le previsioni proposte si configurino, invece, “come variante al PRP” (comma 5). Nel primo caso i Comuni adottano (comma 4) insieme “alla deliberazione di definitiva approvazione del proprio strumento” una dichiarazione di conformità, che trasmettono per conoscenza alla Direzione regionale competente; nel secondo caso la variante, come previsto dal comma 5, è “trasmessa alla Direzione regionale competente per la verifica della compatibilità alle previsioni di PRP” e il Consiglio regionale assume, previo parere del Comitato regionale per i beni ambientali, “apposito atto deliberativo” che viene “pubblicato sul BURA e costituisce variante al PRP”, anche

come “condizione imprescindibile per la definitiva approvazione della variante proposta” (comma 6).

In entrambe le ipotesi previste è, dunque, esclusa qualsiasi forma di partecipazione di qualsivoglia organismo ministeriale al “procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica”, in evidente contrasto con la normativa statale interposta e, in particolare, con l’art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 che – in linea con le prerogative statali riservate allo Stato dalla disposizione costituzionale evocata a parametro, come riconosciute dalla costante giurisprudenza della Corte (cfr. per tutti sent. n. 235 del 2011) - impone alla Regione di adottare la propria disciplina “assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo”.

Ad avviso della Corte, la circostanza dedotta dal ricorrente che, nel caso di specie, non sia stato adottato un piano paesaggistico regionale adeguato alle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio “finisce per rendere ancora più acuta la vulnerazione delle prerogative statali, considerato che in relazione a quelle che saranno le concrete previsioni dello stesso piano, dovranno poi essere verosimilmente ridisciplinate, dalla legge regionale, le procedure di adeguamento degli «altri strumenti di pianificazione»”.

Con la conseguenza che la Corte dichiara illegittimo l’art. 2 della legge della Regione Abruzzo n. 46 del 2012.

Paesaggio - Norme della Regione Abruzzo - Procedimento di verifica di compatibilità degli strumenti di pianificazione delle amministrazioni locali al Piano Regionale Paesistico - Esclusa partecipazione degli organi ministeriali - Possibilità per le amministrazioni locali di proporre "aggiustamenti" e "varianti", che la Regione approva, senza alcuna forma di condivisione con gli organi dello Stato - Contrasto con l'obbligo di pianificazione congiunta imposto dal codice dei beni culturali e del paesaggio - Violazione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Abruzzo 28 agosto 2012, n. 46, art. 2. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135, 143, 145, comma 5, e 156. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 24-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 2 della legge della Regione Abruzzo 28 agosto 2012, n. 46 (Modifiche alla legge regionale 13 febbraio 2003, n. 2, recante “Disposizioni in materia di beni paesaggistici e ambientali, in attuazione della Parte Terza del D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 – Codice dei beni culturali e del paesaggio”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 29 ottobre 2012, notificato il 31 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 6 novembre 2012 ed iscritto al n. 178 del registro ricorsi 2012.

Udito nell’udienza pubblica del 2 luglio 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

udito l’avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 46 (Modifiche alla legge regionale 13 febbraio 2003, n. 2 recante “Disposizioni in materia di beni paesaggistici e ambientali, in attuazione della Parte terza del D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 – Codice dei beni culturali e del paesaggio”), pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo (BURA) n. 47 del 5 settembre 2012, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, e con le norme interposte – attuative degli artt. 9 e 117 Cost. – di cui agli artt. 135, 143, 145, comma 5, e 156 del richiamato decreto legislativo n. 42 del 2004.

Deduce, in proposito, il ricorrente che la norma censurata, nel dettare disposizioni per le funzioni di coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione, da esercitare «nel rispetto dei principi fissati dall'art. 145 del D. Lgs n. 42/2004», escluderebbe qualsiasi partecipazione degli organi ministeriali nel procedimento di verifica di compatibilità degli strumenti di pianificazione delle amministrazioni locali al Piano Regionale Paesistico, in violazione, invece, di quanto previsto dal menzionato art. 145, comma 5, del Codice. Inoltre, la norma in questione prevedrebbe che le amministrazioni locali possano anche proporre “aggiustamenti” e “varianti” che la Regione approva, senza alcuna forma di condivisione con gli organi dello Stato.

Viene al riguardo sottolineato che, in base all'art. 143 del citato Codice, un aspetto essenziale del piano paesaggistico – da approvare in forma concertata tra Stato e Regioni – è rappresentato proprio dalla ricognizione del territorio oggetto di pianificazione; sicché, non esistendo ancora un piano paesaggistico regionale adeguato alle previsioni del predetto Codice, la mancanza di una partecipazione degli organismi ministeriali al procedimento disciplinato dalla disposizione oggetto di impugnativa si risolverebbe in una violazione dell'obbligo di pianificazione congiunta imposto dalle richiamate disposizioni del Codice.

2.– La questione è fondata.

3.– La disposizione impugnata, infatti, pur espressamente enunciando in via programmatica, come già rilevato, il «rispetto dei principi fissati dall'art. 145 del d.lgs. n. 42/2004», stabilisce un iter procedimentale di «coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione» che si rivela non conforme ai principi in questione.

La normativa in esame disciplina due distinte ipotesi procedimentali: a) quella nella quale le previsioni proposte negli strumenti di pianificazione delle amministrazioni locali si limitino «ad un mero recepimento del PRP» (comma 4); b) quella nella quale le previsioni proposte si configurino, invece, «come variante al PRP» (comma 5). Nel primo caso, i Comuni adottano (comma 4), insieme «alla deliberazione di definitiva approvazione del proprio strumento», una dichiarazione di conformità («delle previsioni proposte agli usi consentiti dal PRP»), che trasmettono, «per conoscenza, alla Direzione regionale competente» (la quale, secondo quanto previsto al

comma 7, «si riserva il potere di verificare la correttezza delle dichiarazioni di conformità di cui al comma 4 anche a campione e in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi sulla veridicità del loro contenuto», senza, tuttavia, che l'esercizio del potere di verifica costituisca, secondo il comma 8, «ragione di sospensione dei procedimenti amministrativi di competenza comunale, fatti salvi gli esiti della verifica stessa»); nel secondo caso, la variante, come previsto al comma 5, è «trasmessa alla Direzione regionale competente per la verifica della compatibilità alle previsioni di PRP» e il Consiglio regionale assume, previo parere del Comitato regionale per i Beni Ambientali, «apposito atto deliberativo», che viene «pubblicato sul BURA e costituisce variante al PRP», anche come «condizione imprescindibile per la definitiva approvazione della variante proposta» (comma 6).

In entrambe le descritte ipotesi è palesemente esclusa qualsiasi forma di partecipazione di qualsivoglia organismo ministeriale al «procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica», in evidente contrasto con la normativa statale interposta e, in particolare, con il citato art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, il quale – in linea con le prerogative riservate allo Stato dalla disposizione costituzionale evocata a parametro, come anche riconosciute da costante giurisprudenza di questa Corte (tra le molte, sentenza n. 235 del 2011) – specificamente impone che la Regione adotti la propria disciplina «assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo».

La circostanza, poi, che – secondo quanto dedotto dal ricorrente – non risulti ancora adottato un piano paesaggistico regionale adeguato alle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio finisce per rendere ancor più acuta la vulnerazione delle prerogative statali, considerato che, in relazione a quelle che saranno le concrete previsioni dello stesso piano, dovranno poi essere verosimilmente ridisciplinate, dalla legge regionale, le procedure di adeguamento degli «altri strumenti di pianificazione».

La disposizione impugnata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 46 (Modifiche alla legge regionale 13 febbraio 2003, n. 2, recante "Disposizioni in materia di beni paesaggistici e ambientali, in attuazione della Parte terza del D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 – Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2013.

Sentenza: 18 luglio 2013, n. 212

Materia: ricerca scientifica - coordinamento della finanza pubblica

Limiti violati: artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 3, comma 4, lettere a), b) e c), e comma 5, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 44 (Norme per la diffusione di metodologie alternative alla sperimentazione animale)

Esito: inammissibilità delle censure relative all'art. 3, comma 4, lettere a), b) e c); illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, della legge regionale impugnata

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 4, lettere a), b) e c), e comma 5, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 44 (Norme per la diffusione di metodologie alternative alla sperimentazione animale).

L'art. 3 istituisce presso la direzione regionale competente in materia di tutela della salute l'Osservatorio regionale sulla sperimentazione animale (ORSA).

In particolare, il comma 4, lettere a), b) e c), del predetto articolo stabilisce che i dati e le informazioni elaborati dall'ORSA siano raccolti in un rapporto annuale pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo contenente: a) l'elenco aggiornato degli stabilimenti di allevamento e degli stabilimenti fornitori autorizzati a livello regionale; b) il numero e le specie di animali utilizzati in esperimenti negli stabilimenti utilizzatori; c) le finalità e le tipologie dell'esperimento.

Il comma 5 del medesimo articolo a sua volta prevede, al fine di assicurare la competenza professionale del personale operante negli stabilimenti di allevamento, di fornitura e utilizzatori, che l'ORSA coordina e programma corsi di formazione attinenti alle attività di competenza e alle specie utilizzate, insieme all'Istituto zooprofilattico sperimentale dell'Abruzzo e del Molise, il quale ne sostiene la spesa.

Il ricorrente assume che quanto disposto all'art. 3, comma 4, lettere b) e c), eccederebbe dalle competenze regionali violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

In sostanza, l'attribuzione all'ORSA del trattamento dei dati e delle informazioni relativi all'utilizzo degli animali contrasterebbe con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute, e nello specifico con l'art. 15, comma 1, del d.lgs. 116/1992 (Attuazione della direttiva n. 86/609/CEE in materia di protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici), che ascriverebbe il trattamento dei dati e delle informazioni relativi all'utilizzo di animali alla esclusiva competenza del Ministero della salute.

La norma statale evocata, argomenta il ricorrente, prevede che sia il Ministero a raccogliere i dati statistici sull'utilizzazione di animali a fini sperimentali e a pubblicarli almeno ogni tre anni nella Gazzetta Ufficiale, specificando che tali dati concernono il numero e le specie di animali utilizzati in esperimenti, e distinguendo ulteriormente per categorie selezionate e per tipologia di esperimenti.

A sua volta l'art. 3, comma 5, accollando all'Istituto zooprofilattico sperimentale la spesa per i corsi di formazione del personale operante negli stabilimenti la norma regionale, si porrebbe in contrasto con l'art. 6 del d.lgs. 270/1993, secondo cui gli istituti zooprofilattici sono destinatari, oltre che di risorse regionali, anche di risorse statali finalizzate a scopi specifici. Vi sarebbe pertanto il rischio che tali risorse statali siano distratte dalle finalità cui sono indirizzate.

In secondo luogo, l'imputazione unilaterale all'Istituto delle spese per attività destinate a essere svolte solo nel territorio della Regione Abruzzo contrasterebbe con l'art. 2, comma 5, del predetto d.lgs. 270/1993, che prevede il concerto -in questo caso assente- tra le Regioni interessate per la disciplina delle modalità gestionali, organizzative e di funzionamento degli istituti zooprofilattici interregionali.

La norma regionale disattenderebbe dunque principi fondamentali in materia di salute e di coordinamento della finanza pubblica dettati dalla legislazione statale, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La stessa norma regionale, continua il ricorrente, omette di quantificare la spesa relativa ai corsi di formazione e di indicare i relativi mezzi di copertura regionale, in violazione dell'art. 81 Cost.

La Regione Abruzzo non si è costituita.

Tanto premesso, la Corte costituzionale giudica inammissibile la prima censura, riguardante l'art. 3, comma 4, lettere a), b) e c).

Quanto alla lettera a), non è stata esplicitata alcuna specifica ragione di censura.

Quanto alle lettere b) e c), le censure risultano del tutto generiche e muovano da una errata ricostruzione di sistema, non evidenziando che la documentazione inerente il sistema informativo regionale attivato dall'ORSA è quella che la stessa normativa statale (artt. 7, comma 1, e 10, comma 1, del d.lgs. 116/1992) prevede debba essere in possesso della Regione.

Inoltre, la protezione e tutela degli animali impiegati a fini scientifici e sperimentali rientra nella materia della ricerca scientifica e non nella materia della tutela della salute.

La questione relativa all'art. 3, comma 5, è per contro fondata.

Ai sensi della norma impugnata i costi dell'attività di programmazione e coordinamento dei corsi di formazione facenti capo all'ORSA e all'Istituto zooprofilattico dell'Abruzzo e del Molise sono sostenuti da quest'ultimo. Tali spese non sono tuttavia quantificate, né viene indicato ove debbano essere reperite le risorse necessarie per sostenerle.

Vengono dunque a mancare *i requisiti essenziali* che ai sensi dell'art. 81 Cost. devono essere rispettati da tutte le leggi di spesa, *ossia l'indicazione della misura, e la copertura, dell'impegno finanziario richiesto.*

Ricerca scientifica - Norme della Regione Abruzzo - Istituzione dell'Osservatorio regionale sulla sperimentazione animale (ORSA) - Previsione che l'ORSA raccoglie dati e informazioni in un rapporto annuale da pubblicare sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo - Ricorso del Governo - Motivazione generica, insufficiente, carente - Erronea individuazione del parametro competenziale, riferito alla tutela della salute anziché alla ricerca scientifica - Inammissibilità della

questione. - Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 44, art. 3, comma 4, lettere a), b) e c). - Costituzione, art. 117, terzo comma.

Ricerca scientifica - Norme della Regione Abruzzo - Istituzione dell'Osservatorio regionale sulla sperimentazione animale (ORSA) - Attribuzione all'ORSA del compito di coordinare e programmare corsi di formazione professionale assieme all'Istituto zoo profilattico sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale" di Teramo, che ne sostiene la spesa - Mancata quantificazione delle spese e omessa indicazione delle risorse cui attingere - Violazione dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori motivi di censura. - Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 44, art. 3, comma 5. - Costituzione, art. 81, quarto comma, (art. 117, terzo comma). (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 24-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, lettere a), b) e c), e comma 5, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 44 (Norme per la diffusione di metodologie alternative alla sperimentazione animale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 30 ottobre 2012 e iscritto al n. 176 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 2 luglio 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia;

udito l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 26 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 30 ottobre 2012 e iscritto al n. 176 del registro ricorsi 2012, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 4, lettere a), b) e c), e comma 5, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 44 (Norme per la diffusione di metodologie alternative alla sperimentazione animale), per violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, della Costituzione.

2.– Il ricorso ha ad oggetto due diverse disposizioni della legge regionale n. 44 del 2012, che introduce l'Osservatorio regionale sulla sperimentazione animale (ORSA) e ne disciplina le funzioni.

La prima censura riguarda l'art. 3, comma 4, lettere a), b) e c), ove si stabilisce che l'ORSA raccoglie dati e informazioni in un Rapporto annuale da pubblicare sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo. La seconda riguarda l'art. 3, comma 5, che attribuisce all'ORSA il compito di coordinare e programmare corsi di formazione professionale.

3.– La prima questione deve essere dichiarata inammissibile.

Quanto all'impugnata lettera a) dell'art. 3, comma 4, essa, ancorché menzionata nella premessa e nelle conclusioni del ricorso, non ha poi formato oggetto di specifico rilievo nel corpo motivazionale, restando non esplicitata alcuna ragione di censura. Pertanto, per costante giurisprudenza di questa Corte, la relativa questione deve essere dichiarata inammissibile (da ultimo sentenza n. 22 del 2013).

Quanto alle censure relative alle lettere b) e c) della medesima disposizione, esse risultano invero del tutto generiche e insufficientemente argomentate, anzitutto perché la legge regionale non è stata adeguatamente inquadrata nel contesto della normativa statale di riferimento, di cui il ricorso evoca, quale parametro interposto, l'art. 15, comma 1, del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 116 (Attuazione della direttiva n. 86/609/CEE in materia di protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici), senza richiamare altre disposizioni parimenti rilevanti sul punto in discussione, e specificamente gli artt. 7, comma 1, e 10, comma 1, del medesimo decreto legislativo, la cui lettera evidenzia che la documentazione che confluisce nel sistema informativo regionale attivato dall'ORSA è quella che la stessa normativa statale prevede debba essere in possesso della Regione.

Inoltre, erronea è l'individuazione, operata dal ricorso, della tutela della salute come titolo competenziale rilevante. Infatti, come questa Corte ha già avuto modo di precisare (sentenza n. 166 del 2004), la protezione e tutela degli animali impiegati a fini scientifici e sperimentali rientra nella materia "ricerca scientifica".

Per tali ragioni, sul punto il ricorso risulta viziato da insuperabili motivi d'inammissibilità.

4.– L'art. 3, comma 5, della legge reg. Abruzzo n. 44 del 2012, ugualmente censurato, stabilisce che, al fine di assicurare la competenza professionale del personale coinvolto nelle attività di sperimentazione, l'ORSA coordina e programma corsi di formazione assieme all'Istituto zooprofilattico sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale" di Teramo, che ne sostiene la spesa. Secondo il ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 81, quarto comma, e l'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente alla competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

4.1.– La questione è fondata.

Nonostante il successivo art. 4 della medesima legge regionale preveda che dalle disposizioni dell'atto normativo in esame non debbano derivare nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, la norma impugnata stabilisce, contraddicendo la suddetta previsione d'invarianza finanziaria, che i costi dell'attività di programmazione e coordinamento dei corsi di formazione facenti capo all'ORSA e all'Istituto zooprofilattico dell'Abruzzo e del Molise siano sostenuti da quest'ultimo. Le spese relative ai corsi da programmare, tuttavia, non sono quantificate, né viene indicato ove debbano essere reperite le risorse necessarie per sostenerle, come esige invece l'art. 81, quarto comma, Cost.

Vengono dunque a mancare i requisiti essenziali che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, debbono essere rispettati da tutte le leggi di spesa, ossia l'indicazione della «misura, e la copertura, dell'impegno finanziario richiesto» affinché le disposizioni possano trovare attuazione (ex plurimis, sentenza n. 214 del 2012).

4.2.– Restano assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 5, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 44 (Norme per la diffusione di metodologie alternative alla sperimentazione animale);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità dell'articolo 3, comma 4, lettere a), b) e c), della legge reg. Abruzzo n. 44 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2013.

Sentenza: 18 luglio 2013, n. 215

Materia: istruzione, minoranze linguistiche

Limiti violati: art. 3 della legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia) e artt. 3 e 6, Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Oggetto: art. 14, comma 16, d.l. 95/2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modifiche dalla legge 135/2012

Esito: questione non fondata,

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna varie disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, tra cui anche l'art. 14, comma 16, censurato per violazione dell'art. 3 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e degli artt. 3 e 6 della Costituzione.

La trattazione della questione di legittimità costituzionale relativa a tale disposizione viene separata da quella delle altre questioni, promosse con il medesimo ricorso, per le quali la Corte procederà ad un esame separato.

La Regione deduce, in termini generali, che le diverse impugnazioni proposte con il ricorso (e quindi anche quella oggetto del presente scrutinio) hanno tutte carattere subordinato all'ipotesi in cui si dovesse intendere che le norme interessate siano destinate ad applicarsi anche nel territorio regionale, o che comunque pongano attualmente limiti o vincoli ad essa, nonostante la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 24-bis del medesimo decreto-legge (la quale dispone che, «Fermo restando il contributo di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale»).

Nel merito, la Regione osserva che la disposizione censurata (che stabilisce «ai fini dell'applicazione dei parametri previsti dall'art. 19, comma 5, del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e

dall'art. 4, comma 69, della legge 12 novembre 2011, n. 183, per aree geografiche caratterizzate da specificità linguistica si intendono quelle nelle quali siano presenti minoranze di lingua madre straniera») ha un contenuto limitativo delle precedenti disposizioni che, in tema di dimensionamento della rete scolastica, prevedevano l'assegnazione del dirigente scolastico titolare e del direttore dei servizi amministrativi titolare alle autonomie scolastiche costituite da almeno 600 alunni oppure da almeno 400 alunni in presenza di aree geografiche caratterizzate da «specificità linguistica». Requisito, questo, che prima dell'intervento normativo oggetto di impugnativa era riferito alle minoranze linguistiche storiche (friulana, tedesca e slovena) riconosciute nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 482 del 1999.

A seguito della nuova disposizione è venuta meno la possibilità di applicare il parametro dei «400 alunni» anche alle aree di insediamento della comunità linguistica friulana, poiché non si tratta di specialità linguistica straniera. La qual cosa, secondo la ricorrente, si traduce in una discriminazione della lingua e della comunità friulana (in cui non sono presenti «minoranze di lingua madre straniera»), rispetto alla lingua e comunità tedesca e slovena; tale discriminazione contraddice gli artt. 6 e 3 Cost., e l'art. 3 dello statuto speciale (in base al quale «nella Regione è riconosciuta parità di diritti e di trattamento a tutti i cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali»); ciò in quanto la norma, non solo irragionevolmente non garantisce le caratteristiche etniche e culturali del gruppo linguistico friulano, ma direttamente nega la parità tra gli appartenenti ai diversi gruppi, poiché il requisito delle «minoranze di lingua madre straniera» introduce nella tutela della specificità linguistica un collegamento con i rapporti tra ordinamenti statali, che è del tutto estraneo alla logica e alle ragioni della tutela delle minoranze linguistiche».

La difesa erariale, invece, sottolinea che l'intervento statale con l'articolo 19, comma 5, del decreto-legge n. 98 del 2011, persegue la finalità di ridurre il numero dei dirigenti scolastici, al fine di garantire il contenimento della spesa pubblica, attraverso nuovi criteri per la loro assegnazione nella copertura dei posti di dirigente. Tale materia è di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. («ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»), poiché i dirigenti scolastici sono dipendenti pubblici statali e non regionali, come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo status giuridico; e quindi la scelta dei parametri da adottare per garantire le suddette finalità, tra cui la connotazione da attribuire alla dizione «aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche», è rimessa alla discrezionalità dello Stato.

La Corte esamina la questione partendo dalla clausola di salvaguardia prevista all'articolo 24bis del decreto-legge impugnato ed evidenzia che essa ha la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni del decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel «rispetto» degli statuti speciali. Pertanto, secondo la Corte, quando il contrasto non sussista o, pur sussistendo, operi la clausola di salvaguardia che determina l'inapplicabilità della norma denunciata alle Regioni a statuto speciale, la questione deve essere dichiarata non fondata. E ciò perché, nel caso in cui il contrasto non sussista, non c'è, ovviamente, alcuna violazione della normativa statutaria, mentre, nel caso in cui il contrasto sussista, la clausola di salvaguardia impedisce l'applicabilità alle ricorrenti della normativa censurata (sentenza Corte costituzionale n. 241 del 2012).

La norma impugnata (art. 14, comma 16, d.l. 95/2012) attribuisce alla definizione di «aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche» (di cui all'art. 19, comma 5, del decreto-legge n. 98 del 2011) una portata indiscutibilmente limitativa rispetto a quella originaria contenuta nella norma modificata. Infatti, nel conferire a tale previsione il significato di aree «*nelle quali siano presenti minoranze di lingua madre straniera*», il legislatore statale determina una rilevante contrazione dell'ambito applicativo della precedente disposizione (*esteso, prima del censurato intervento normativo, alle tre minoranze linguistiche storiche friulana, tedesca e slovena presenti nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia*), che comporta l'impossibilità di ricorrere a tale criterio rispetto ad aree nelle quali la specificità linguistica non è straniera; la qual cosa determina una non giustificata discriminazione della lingua e della comunità friulana e, quindi, un contrasto con il parametro statutario richiamato».

Alla luce di quanto detto, la Corte ha ritenuto sussistente il contrasto tra la disposizione impugnata ed il parametro statutario invocato dalla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e, conseguentemente, ha ritenuto operante la clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis del decreto-legge n. 95 del 2012, dichiarando quindi la non fondatezza della questione.

Istruzione - Minoranze linguistiche - Dimensionamento della rete scolastica - Assegnazione del dirigente scolastico titolare e del direttore dei servizi amministrativi titolare alle autonomie scolastiche costituite da almeno 600 alunni - Riduzione del parametro a 400 alunni in presenza di "aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche" - Disposizione che attribuisce alla predetta locuzione il significato di aree "nelle quali siano presenti minoranze di lingua madre straniera" - Impossibilità di ricorrere a tale criterio rispetto ad aree nelle quali la specificità linguistica non e' straniera - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Asserita ingiustificata discriminazione della lingua e della comunità friulana - Insussistenza - Applicabilità della clausola di salvaguardia di cui all'art 24-bis dello stesso decreto-legge censurato - Non fondatezza della questione. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 14, comma 16. - Costituzione, artt. 3 e 6; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 3. (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 24-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 16, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorso notificato il 15 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 19 ottobre 2012 ed iscritto al n. 159 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso in epigrafe, impugna varie disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, tra cui anche l'art. 14, comma 16, censurato per violazione dell'art. 3 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e degli artt. 3 e 6 della Costituzione.

2.– La trattazione della questione di legittimità costituzionale relativa a tale disposizione viene qui separata da quella delle altre questioni, promosse con il medesimo ricorso, per le quali è opportuno procedere ad un esame distinto.

3.– Preliminarmente, va rilevato che la Regione deduce, in termini generali, che le diverse impugnazioni proposte con il ricorso (e quindi anche quella oggetto del presente scrutinio) hanno tutte carattere subordinato all'ipotesi in cui si dovesse intendere che le norme interessate siano destinate ad applicarsi anche nel territorio regionale, o che comunque pongano attualmente limiti o vincoli ad essa, nonostante la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 24-bis del medesimo decreto-legge (la quale dispone che, «Fermo restando il contributo di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale»).

L'attuazione, nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome, delle disposizioni del presente decreto-legge, come regolamentata dall'art. 24-bis, deve essere intesa non già nella ristretta accezione di una necessaria procedimentalizzazione della predisposizione di fonti normative secondarie dirette a disciplinare in dettaglio i principi o le norme espressi nel decreto medesimo, ma in quella, più ampia e generica, di applicabilità ai predetti enti di autonomia speciale delle norme del decreto. Sicché la previsione della conformazione secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione assume la funzione di limite generale per l'applicazione delle norme del decreto-legge n. 95 del 2012.

Lungi dunque dal porre una mera formula di stile – ed a prescindere dalla espressa previsione della sua non operatività nei particolari casi in cui singole norme del

decreto-legge prevedano espressamente, derogando alla clausola in esame, la propria diretta ed immediata applicabilità – la suddetta clausola di salvaguardia ha la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni del decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel “rispetto” degli statuti speciali. E, pertanto, quando il contrasto non sussista o, pur sussistendo, operi la clausola di salvaguardia che determina l’inapplicabilità della norma denunciata alle Regioni a statuto speciale, la questione deve essere comunque dichiarata non fondata. E ciò perché, nel caso in cui il contrasto non sussista, non c’è, ovviamente, alcuna violazione della normativa statutaria, mentre, nel caso in cui il contrasto sussista, la clausola di salvaguardia impedisce l’applicabilità alle ricorrenti della normativa censurata (sentenza di questa Corte n. 241 del 2012).

4.– D’altronde, va rilevato che la sollevata questione si colloca in un contesto in cui il riparto delle competenze fra Stato e Regioni si attua attraverso la coesistenza di normative di principio in materia di minoranze linguistiche, che, nella specie, sono dettate dalla norma di tutela di cui all’art. 3 dello statuto di autonomia, nonché dall’art. 2 della legge 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche), secondo cui, «In attuazione dell’articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l’occitano e il sardo».

La norma impugnata attribuisce alla definizione di «aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche» (di cui all’art. 19, comma 5, del decreto-legge n. 98 del 2011) una portata indiscutibilmente limitativa rispetto a quella originaria contenuta nella norma modificata. Infatti, nel conferire a tale previsione il significato di aree «nelle quali siano presenti minoranze di lingua madre straniera», il legislatore statale determina una rilevante contrazione dell’ambito applicativo della precedente disposizione (esteso, prima del censurato intervento normativo, alle tre minoranze linguistiche storiche friulana, tedesca e slovena presenti nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia), che comporta l’impossibilità di ricorrere a tale criterio rispetto ad aree nelle quali la specificità linguistica non è straniera; la qual cosa determina una non giustificata discriminazione della lingua e della comunità friulana e, quindi, un contrasto con il parametro statutario richiamato.

5.– Operando, pertanto, la clausola di salvaguardia di cui all’art. 24-bis del decreto-legge n. 95 del 2012, va dichiarata la non fondatezza della questione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 16, del medesimo decreto-legge n. 95 del 2012, promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il menzionato ricorso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2013.

Sentenza: 19 luglio 2013, n. 218

Materia: sistema sanitario e sociale

Limiti violati: artt. 3, 81 quarto comma, 97, 117, primo comma, secondo comma, lettera l), terzo comma, 114 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 9, commi da 53 a 55, e 12, commi da 11 a 15, 19, 30 e 31, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 25 luglio 2012, n. 14 (Assestamento del bilancio 2012 e del bilancio pluriennale per gli anni 2012-2014 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 15, 19, lettera b), e 31, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 14/2012; inammissibilità o cessazione della materia del contendere per le altre questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 9, commi da 53 a 55, e 12, commi da 11 a 15, 19, 30 e 31, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 25 luglio 2012, n. 14 (Assestamento del bilancio 2012 e del bilancio pluriennale per gli anni 2012-2014 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007)

I commi 53, 54 e 55 dell'art. 9 prevedono che la Regione si avvalga dell'Area welfare di comunità, struttura servente l'Azienda per i servizi sanitari n. 5 (A.s.s. n. 5), per lo svolgimento di varie attività di supporto al sistema sanitario e sociale. A tal fine la A.s.s. n. 5 è autorizzata ad inserire il personale dell'Area welfare in una dotazione organica aggiuntiva e ad adottare una contabilità separata.

Le disposizioni in questione comporterebbero un aumento di entità indefinita dell'organico della A.s.s. n. 5, disattendendo sia i vincoli alle assunzioni ed ai relativi oneri economici, sia il principio del pubblico concorso.

L'art. 12, comma 11 stabilisce, in relazione alle procedure di progressione orizzontale riferite agli anni 2008 e 2010, il conferimento della posizione economica superiore ai dipendenti che non l'abbiano conseguita ma che, a seguito della rideterminazione dell'anzianità col computo anche dei servizi da essi prestati presso la Regione con contratti a tempo determinato, siano utilmente collocati in graduatoria.

La norma contrasterebbe con un principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 9, comma 21, del d.l. 78/2010, ai sensi del quale le progressioni in carriera ed i passaggi tra le aree disposti negli anni 2011/2013 non hanno effetti economici per il personale contrattualizzato; ne deriverebbe dunque la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 12, commi 12, 13 e 14, prevede la copertura finanziaria per gli inquadramenti di cui sopra, individuando nel bilancio regionale le corrispondenti unità di bilancio e i rispettivi capitoli di spesa. In base alla normativa contrattuale le progressioni orizzontali devono essere finanziate dal fondo per la produttività e non possono gravare sul bilancio regionale. La norma violerebbe pertanto l'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., che riserva alla sola legislazione dello Stato la materia dell'ordinamento civile; la medesima disposizione disattenderebbe inoltre i principi di coordinamento della finanza pubblica, violando anche l'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 12, comma 15 a sua volta stabilisce che al personale regionale assegnato agli uffici unici può essere riconosciuto un trattamento economico accessorio, sulla base delle disposizioni che regolano il funzionamento di ciascun ufficio. La norma colliderebbe con l'art. 45 del d.lgs. 165/2001, secondo il quale il trattamento economico dei dipendenti pubblici è stabilito in **sede di contrattazione collettiva**. Il ricorrente assume inoltre il contrasto fra la norma e l'art. 9, comma 2 bis, del d.l. 78/2010, secondo il quale l'ammontare complessivo delle risorse destinate nel periodo 2011/2013 al trattamento accessorio del personale non può essere superiore, per ciascun anno, a quello dell'anno 2010. Ne deriverebbe la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e di quella concorrente in tema coordinamento della finanza pubblica, nonché la violazione dei principi di uguaglianza, buon andamento ed imparzialità di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

L'art. 12, comma 19, lettera b) prevede un incentivo in favore del personale regionale, operante presso la struttura direzionale competente in materia di finanze e patrimonio, incaricato dello svolgimento di attività di natura estimativa. Ad avviso della difesa erariale tale disposizione presenta gli stessi vizi di legittimità inficianti l'art. 12, comma 15.

L'art. 12, comma 30 autorizza la Regione ad assumere personale della categoria FA dell'Area forestale anche in deroga ai limiti nell'assunzione di personale fissati dalla l.r. Friuli-Venezia Giulia 24/2009 che, a sua volta, richiama i limiti stabiliti dall'art. 14, comma 9, del d.l. 78/2010.

In tal modo la norma deroga alla normativa statale in materia di assunzioni, violando sia i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., sia i principi di coordinamento della finanza pubblica posti dalla normativa statale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Infine, **il comma 31 del medesimo art. 12** prevede, a decorrere dal 1° gennaio 2012, la corresponsione al consigliere regionale di parità di un'indennità aggiuntiva mensile, pari ad un nono dell'indennità di carica dei consiglieri regionali. Tale norma sarebbe in contrasto con l'art. 6, comma 3, del d.l. 78/2010, secondo il quale, dal 1° gennaio 2011, le indennità corrisposte dalle pubbliche amministrazioni ai componenti degli organi di indirizzo, direzione e controllo, dei consigli di amministrazione, degli organi collegiali ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo sono ridotte del 10% rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010 e non possono essere aumentate sino al 31 dicembre 2013. La disposizione regionale in questione sarebbe, pertanto, violativa di un principio di coordinamento della finanza pubblica posto dallo Stato ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La difesa erariale richiama inoltre l'art. 114 Cost., in ordine alla equiordinazione tra Stato, Regioni ed Enti locali, gli artt. 4 e 5 dello statuto di autonomia, e l'art. 117, comma primo, Cost., con riferimento alla preminenza delle disposizioni comunitarie.

Si è costituita in giudizio la Regione Friuli-Venezia Giulia.

Con riferimento ai **commi 53, 54 e 55 dell'art. 9**, la difesa regionale rileva che il comma 54 è stato radicalmente riformato dalla l.r. Friuli-Venezia Giulia. 27/2012 e che la censura avente ad oggetto l'indefinito aumento della dotazione organica della A.s.s. n. 5 deve intendersi superata in quanto il testo normativo vigente prevede che la consistenza numerica della dotazione organica aggiuntiva sia determinata annualmente e non possa superare la percentuale del 1,5 per mille dell'organico degli enti del servizio sanitario regionale.

Il nuovo testo chiarisce poi, in relazione all'art. 81, quarto comma, Cost., che le risorse necessarie verranno annualmente individuate dalla Giunta regionale nelle linee per la gestione del Servizio sanitario regionale. Quanto alla necessità del concorso pubblico, il testo novellato precisa che l'A.s.s. n. 5 è autorizzata ad assumere, tramite concorso pubblico o selezione per avviso pubblico, personale a tempo indeterminato e determinato al fine di garantire il fabbisogno organico.

Con riferimento all'art. **12, commi 11, 12, 13 e 14**, continua la resistente, tali norme sono state abrogate dall'art. 10, comma 10, lettera b), della l.r. 5/2013.

Con riferimento **all'art. 12, comma 15**, la norma non prevede la corresponsione dell'incentivo (trattamento accessorio) ma ne autorizza il riconoscimento, in vista di un possibile risparmio di spesa insito nel mancato ricorso a personale esterno.

In relazione alle predette questioni la Regione chiede quindi che sia dichiarata la sopravvenuta cessazione della materia del contendere.

Analoga richiesta è avanzata riguardo **all'art. 12, comma 30**, abrogato per effetto dell'art. 12, comma 15, lettera b), della l.r. 27/2012.

Quanto **all'art. 12, comma 19**, la resistente rinvia alle argomentazioni svolte con riferimento al precedente comma 15.

Infine, relativamente al **comma 31 dell'art. 12**, la Regione deduce che l'evocato art. 6, comma 3, del d.l. 78/2010 non sia una norma interposta ma piuttosto una norma autoapplicativa non espressiva di un principio di coordinamento della finanza pubblica.

Preliminarmente, la Corte costituzionale dichiara l'inammissibilità, per palese indeterminatezza e genericità, della questione di legittimità costituzionale con cui si deduce che tutte le norme impugnate siano incompatibili con i limiti alla competenza legislativa regionale fissati dagli artt. 4 e 5 dello statuto di autonomia e con i principi fondamentali fissati dagli artt. 114 e 117, primo comma, Cost rispettivamente in tema di equiordinazione fra Stato Regioni ed enti locali ed in tema di rispetto della normativa e dei parametri stabiliti in sede di Unione europea.

La Corte dà poi atto della circostanza che la Regione è intervenuta sulle norme oggetto di impugnazione, provvedendo in più punti ad una loro incisiva modificazione.

Partendo dalle soluzioni più "evidenti", la Corte osserva che il comma 10 dell'art. 10 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 5/2013 ha espressamente previsto **l'abrogazione dei commi 11, 12, 13 e 14 dell'art. 12** della l.r. Friuli-Venezia Giulia 14/2012 e che il comma 30 dell'art. 12 della stessa l.r. 14/2012 è stato **abrogato** con l'art. 12, comma 15, lettera b), della l.r. Friuli-Venezia Giulia 27/2012;

Quanto ai commi **53, 54 e 55 dell'art. 9** della l.r. 14/2012, le doglianze formulate hanno quale loro sostanziale oggetto il contenuto del comma 54, posto che i restanti commi, 53 e 55 si limitano ad indicare la finalità della norma censurata e a dettare, in sede di prima applicazione, disposizioni in tema di approvazione della dotazione organica aggiuntiva della A.s.s. n. 5; Ciò premesso, tramite l'art. 9, comma 41, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 27/2012 si è provveduto a novellare il **comma 54 dell'art. 9** della l.r. 14/2012 prevedendo:

-che la A.s.s. n. 5 sia autorizzata non più ad inserire il personale afferente la struttura operativa complessa Area Welfare di Comunità, secondo il fabbisogno annualmente determinato, in una dotazione organica aggiuntiva ma ad assumere, ai sensi delle disposizioni vigenti per l'accesso al Servizio sanitario nazionale, tramite concorso pubblico o selezione per avviso pubblico, personale a tempo indeterminato e determinato per garantire il fabbisogno organico di profili professionali della dirigenza e del comparto necessari per le attività svolte dall'Area Welfare di Comunità;

-che la consistenza numerica dell'organico della A.s.s. n. 5, è determinata annualmente e non potrà superare, in ogni caso, il limite percentuale dell'1.5 per mille delle dotazioni organiche complessive degli enti del servizio sanitario regionale;

-che le risorse necessarie verranno annualmente individuate dalla Giunta regionale nelle linee per la gestione del Servizio sanitario regionale e negli altri atti di programmazione regionale, nonché tramite convenzioni per la gestione operativa di progetti sperimentali e di innovazione, anche a livello internazionale, a valere su specifici fondi regionali, nazionali e comunitari.

La Corte rileva che mediante le modifiche testé illustrate **sono state superate** le censure formulate dal ricorrente in ordine alle norme summenzionate, con conseguente cessazione della materia del contendere.

Le residue questioni di legittimità costituzionale sono fondate.

Quanto al **comma 15 dell'art. 12**, che prevede la possibilità di riconoscere al personale regionale assegnato agli uffici unici un trattamento economico accessorio, esso **viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile**, come sancita dall'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.. Costituisce infatti orientamento costante nella giurisprudenza costituzionale *l'affermazione secondo la quale è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici il cui rapporto di impiego sia stato privatizzato e, conseguentemente, disciplinato in sede di contrattazione collettiva.*

Alla stessa stregua, il **comma 19, lettera b), dell'art. 12**, nel prevedere il riconoscimento di un incentivo economico in favore del personale regionale operante presso la struttura direzionale competente in materia di finanze e patrimonio incaricato dello svolgimento di attività di natura estimativa, interviene in tema di trattamento economico del personale pubblico contrattualizzato e quindi **invade la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile.**

Infine, il **comma 31 dell'art. 12, con cui si** prevede a decorrere dal 1° gennaio 2012 la corresponsione di un'indennità aggiuntiva mensile in favore del consigliere regionale di parità, il cui importo è rapportato ad un nono della indennità di carica dei consiglieri regionali, **si pone in contrasto** con l'art. 6, comma 3, del d.l. 78/2010. Quest'ultima disposizione, espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, stabilisce che le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, **sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto** agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010. Sino al 31 dicembre 2013, tali emolumenti non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, come automaticamente ridotti.

Statuendo la corresponsione di una indennità aggiuntiva tale da modificare **in senso più favorevole** il trattamento economico spettante al consigliere regionale di parità, la censurata norma regionale si pone **in evidente contrasto con un principio**

fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante anche le Regioni ad autonomia speciale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Erogazione di trattamenti economici (relativamente a tutte le disposizioni censurate nel ricorso) - Ricorso del Governo - Asserita esorbitanza dalla competenza legislativa regionale - Asserita violazione del principio di equiordinazione fra Stato, Regioni ed enti locali - Asserita violazione del principio di osservanza delle disposizioni comunitarie - Indeterminatezza e genericità delle censure - Inammissibilità delle questioni. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 25 luglio 2012, n. 14, artt. 9, commi 53, 54 e 55, e 12, commi 11, 12, 13, 14, 15, 19, 30 e 31. - Costituzione, artt. 114 e 117, primo comma; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Attribuzione di posizione economica superiore ai dipendenti utilmente collocati in graduatoria, nell'ambito delle procedure di progressione orizzontale riferite agli anni 2008 e 2010 - Disposizioni sulla copertura finanziaria - Ricorso del Governo - Ius superveniens abrogativo delle disposizioni censurate - Mancata applicazione medio tempore - Cessazione della materia del contendere. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 25 luglio 2012, n. 14, art. 12, commi 11, 12, 13 e 14. - Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Autorizzazione all'assunzione di personale della categoria FA dell'Area forestale, anche in deroga ai limiti fissati dall'art. 13, comma 16, della legge regionale n. 24 del 2009 - Ricorso del Governo - Ius superveniens abrogativo delle disposizioni censurate - Mancata applicazione medio tempore - Cessazione della materia del contendere. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 25 luglio 2012, n. 14, art. 12, comma 30. - Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo.

Sanità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Previsione che la Regione si avvalga della Area welfare di comunità, struttura servente la Azienda socio-sanitaria n. 5 "Bassa Friulana", per lo svolgimento di varie attività di supporto al sistema regionale sanitario e sociale - Possibilità per la predetta Azienda socio-sanitaria n. 5 di inserire il personale della detta Area in una dotazione organica aggiuntiva, da determinarsi annualmente secondo il fabbisogno, e di adottare una contabilità separata - Ricorso del Governo - Ius superveniens satisfattivo delle pretese della parte ricorrente - Mancata applicazione medio tempore delle disposizioni censurate - Cessazione della materia del contendere. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 25 luglio 2012, n. 14, art. 9, commi 53, 54 e 55. - Costituzione, artt. 81, comma quarto, 97 e 117, comma terzo.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale regionale assegnato agli uffici unici - Attribuzione, quale remunerazione di specifiche prestazioni professionali, di un trattamento economico accessorio, nell'ambito degli introiti derivanti dall'applicazione dell'art. 43 della legge n. 449 del 1997 - Contrasto con la normativa statale che prevede che il trattamento economico dei dipendenti pubblici sia definito in sede di contrattazione collettiva - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento dei restanti profili di censura. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 25 luglio 2012, n. 14, art. 12, comma 15. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l) (artt. 3, 97 e 117, terzo comma).

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Attribuzione di un incentivo in favore del personale regionale operante presso la struttura direzionale competente in materia di finanze e patrimonio incaricato di svolgere attività di natura estimativa - Contrasto con la normativa statale che prevede che il trattamento economico dei dipendenti pubblici sia definito in sede di contrattazione collettiva - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento dei restanti profili di censura. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 25 luglio 2012, n. 14, art. 12, comma 19, lettera b). - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l) (artt. 3, 97 e 117, terzo comma).

Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Consigliere regionale di parità - Attribuzione, a decorrere dal 1 gennaio 2012, di una indennità aggiuntiva mensile avente l'importo pari ad un nono della indennità di carica spettante ai consiglieri regionali - Contrasto con la normativa statale secondo cui, dal 1 gennaio 2011, le indennità corrisposte dalle pubbliche amministrazioni ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo sono ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, e non possono essere aumentate sino al 31 dicembre 2013 - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 25

luglio 2012, n. 14, art. 12, comma 31. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 3. (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 24-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 9, commi da 53 a 55, e 12, commi da 11 a 15, 19, 30 e 31, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 25 luglio 2012, n. 14 (Assestamento del bilancio 2012 e del bilancio pluriennale per gli anni 2012-2014 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 settembre-1° ottobre 2012, depositato in cancelleria il 1° ottobre 2012 ed iscritto al n. 129 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni legislative contenute negli articoli 9 e 12 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 25 luglio 2012, n. 14 (Assestamento del bilancio 2012 e del bilancio pluriennale per gli anni 2012-2014 ai sensi dell'art. 34 della legge regionale n. 21/2007).

2.– In particolare, il ricorrente dubita, in riferimento agli artt. 81, comma quarto, 97, comma secondo, e 117, comma terzo, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 53, 54 e 55, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2012, nella parte in cui prevede che la Regione si avvalga della Area welfare di comunità, struttura servente la Azienda socio-sanitaria n. 5 "Bassa Friulana" (di seguito A.s.s. n. 5), per lo svolgimento di varie attività di supporto al sistema regionale sanitario e sociale, potendo a tal fine la A.s.s. n. 5 inserire il personale della detta Area in una dotazione organica aggiuntiva, da determinarsi annualmente secondo il fabbisogno, ed adottare una contabilità separata.

Ad avviso del ricorrente, in tal modo sarebbero violati gli evocati parametri costituzionali. In particolare, l'aumento, di entità indefinita, dell'organico della A.s.s. determinerebbe, dati i vincoli finanziari derivanti dalle assunzioni in tal modo disposte, la violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, comma terzo, Cost.; sarebbe altresì violato l'art. 81, comma quarto, Cost., non essendo indicate le modalità di copertura dei derivanti oneri economici e, infine, l'art. 97 Cost., essendo previsto l'inquadramento di personale nei ruoli della pubblica amministrazione in assenza di concorso pubblico.

2.1.– Il ricorrente dubita, altresì, con riferimento anche questa volta all'art. 117, comma terzo, Cost. della legittimità costituzionale del comma 11 dell'art. 12, della ricordata legge reg. n. 14 del 2012, nella parte in cui esso prevede che, con riguardo alle procedure di progressione orizzontale riferite agli anni 2008 e 2010, sia conferita la posizione economica superiore ai dipendenti che ancora non la abbiano conseguita ma che, a seguito della rideterminazione della anzianità col computo anche dei servizi prestati presso la Regione con contratti a tempo determinato, risultino utilmente collocati in graduatoria. Detta disposizione si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica enunciato dall'art. 9, comma 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo il quale è escluso che per il personale pubblico contrattualizzato le progressioni in carriera e i passaggi tra le aree disposti negli anni 2011/2013 abbiano effetti economici.

2.2.– Oggetto di censura sono anche i successivi commi 12, 13 e 14 del citato art. 12 della legge reg. n. 14 del 2012, nella parte in cui prevedono la copertura finanziaria degli inquadramenti effettuati ai sensi del precedente comma 11 dello stesso art. 12 della legge reg. n. 14 del 2012 ed individuano, per ciascun anno, le unità di bilancio ed i capitoli dello stato di previsione della spesa da cui attingere le necessarie provviste finanziarie. Le dette disposizioni sono censurate perché, per un verso, contravvenendo alla normativa contrattuale in base alla quale le progressioni orizzontali devono essere finanziate dal fondo per la produttività e non possono gravare direttamente sul bilancio della Regione, si porrebbero in contrasto con l'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost. in quanto, violando la contrattazione collettiva, invaderebbero la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile, e, per altro verso, in quanto, violando i principi del coordinamento della finanza pubblica, esulerebbero dai limiti della competenza legislativa regionale fissati dall'art. 117, comma terzo, Cost.

2.3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, altresì, impugnato il successivo comma 15 del medesimo art. 12 della legge reg. n. 14 del 2012, il quale prevede che possa essere riconosciuto al personale regionale assegnato agli uffici unici, quale remunerazione di specifiche prestazioni professionali, un trattamento economico accessorio, nell'ambito degli introiti derivanti dall'applicazione dell'art. 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica). Detta disposizione, ad avviso del ricorrente, violerebbe gli artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost. Riguardo ai primi due parametri in quanto contrasterebbe con i principi di uguaglianza, buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione; quanto al terzo parametro poiché il trattamento economico dei

dipendenti delle pubbliche amministrazioni deve essere definito in sede di contrattazione collettiva, in base all'art. 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze della amministrazioni pubbliche), e quanto all'ultimo parametro stante il contrasto col principio di coordinamento della finanza pubblica enunciato nell'art. 9, comma 2-bis, del decreto legge n. 78 del 2010, secondo il quale l'ammontare complessivo delle risorse destinate nel periodo 2011/2013 al trattamento accessorio del personale pubblico non può essere superiore, per ciascun anno, a quello dell'anno 2010.

2.4.– Oggetto di censura governativa è anche il comma 19, lettera b), dell'art. 12 della legge reg. n. 14 del 2012, che, nel novellare l'art. 11 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 31 maggio 2002, n. 14 (Disciplina organica dei lavori pubblici), inserisce in esso un comma 4-bis in forza del quale è previsto un incentivo in favore del personale regionale operante presso la struttura direzionale competente in materia di finanze e patrimonio incaricato di svolgere attività di natura estimativa. Tale novellata disposizione sarebbe in contrasto, per le stesse esposte ragioni, coi medesimi parametri costituzionali già evocati con riferimento al comma 15 dell'art. 12 della legge reg. n. 14 del 2012.

2.5.– Dal Governo è impugnato anche il comma 30 della legge reg. n. 14 del 2012, il quale autorizza la Regione ad assumere personale della categoria FA dell'Area forestale, anche in deroga ai limiti fissati dall'art. 13, comma 16, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione – Legge finanziaria 2010). Si tratterebbe di disposizione in contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, comma terzo, Cost. in quanto violativa dei principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, nonché dei principi di coordinamento della finanza pubblica, stante la deroga alla normativa statale in materia di assunzione di dipendenti pubblici.

2.6.– È, altresì, censurata la previsione contenuta nel comma 31 dell'art. 12 della più volte ricordata legge reg. n. 14 del 2012, nella parte in cui prevede, a decorrere dal 1° gennaio 2012, la corresponsione, anche in unica soluzione, al consigliere regionale di parità di un'indennità aggiuntiva mensile avente l'importo pari ad un nono della indennità di carica spettante ai consiglieri regionali. La previsione in questione violerebbe l'art. 117, comma terzo, Cost., in quanto contrasterebbe col principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica contenuto nell'art. 6, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010, secondo il quale, dal 1° gennaio 2011, le indennità corrisposte dalle pubbliche amministrazioni ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo sono ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, né possono essere aumentate sino al 31 dicembre 2013.

2.7.– Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ha contestato, relativamente a tutte le disposizioni censurate, la loro compatibilità sia coi limiti di competenza legislativa fissati per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dagli artt. 4 e 5 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), sia coi principi fondamentali dettati dagli artt. 114 e 117, comma primo, Cost., rispettivamente «sulla equiordinazione tra Stato, Regioni ed Enti locali, ed, in particolare, sulle prerogative istituzionali dello Stato» e «sulla preminenza delle

disposizioni comunitarie e la necessità di rispettare i parametri imposti dagli organismi dell'Unione europea».

3.– Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento a tutte le norme censurate, con cui la difesa del ricorrente contesta la loro compatibilità sia con i limiti dettati alla competenza legislativa regionale dagli artt. 4 e 5 dello statuto di autonomia sia con i principi fondamentali fissati dagli artt. 114 e 117, comma primo, Cost. in tema di «equiordinazione fra Stato Regioni ed enti locali» ed in tema di doveroso rispetto della normativa e dei parametri stabiliti in sede di Unione europea.

La palese indeterminatezza e genericità delle censure formulate da parte ricorrente esclude che esse possano essere oggetto di esame di merito da parte di questa Corte.

4.– Prima di analizzare, nella sostanza, la assai articolata questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il proprio ricorso, è necessario, anche secondo le indicazioni in tal senso fornite dalla difesa della resistente Regione, dare atto della circostanza che, nel tempo trascorso fra la proposizione del ricorso e la discussione di esso di fronte a questa Corte, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è intervenuta sui testi legislativi oggetto di impugnazione, provvedendo in più punti ad una loro incisiva modificazione.

Si tratta, pertanto, di verificare se, ed eventualmente in quale misura, a seguito delle modificazioni introdotte – laddove queste abbiano rimosso i vizi denunciati da parte ricorrente e comportato, pertanto, la autonoma soddisfazione dell'interesse azionato dalla medesima parte – si sia determinata la cessazione della materia del contendere.

Nel procedere a tale verifica questa Corte, discostandosi dall'ordine in cui, nella topografia normativa, sono collocate le singole disposizioni censurate e, quindi, anche dall'ordine in cui sono formulate le censure di parte ricorrente, seguirà, invece, il criterio della maggiore o minore “evidenza” della soluzione delle singole questioni di legittimità costituzionale.

4.1.– A tal proposito, partendo, pertanto dalle soluzioni più “evidenti”, osserva questa Corte che il comma 10 dell'art. 10 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, correzionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali), ha espressamente previsto la abrogazione dei commi 11, 12, 13 e 14 dell'art. 12 della legge reg. n. 14 del 2012. Pertanto, dalla data di entrata in vigore di tale disposizione abrogativa le predette norme hanno cessato di essere efficaci.

Poiché, secondo quanto riferito dalla difesa di parte resistente – e nell'assenza sia di qualsivoglia indizio in senso contrario sia di qualunque contestazione da parte del ricorrente Governo –, non risulta che, nel breve periodo di loro vigenza le predette disposizioni abbiano avuto applicazione, la loro sopravvenuta abrogazione comporta, ai

fini del presente giudizio e relativamente ad esse, la cessazione della materia del contendere.

4.2.– Analogo ragionamento vale per ciò che riguarda l'impugnazione del comma 30 dell'art. 12 della legge reg. n. 14 del 2012; infatti, anche in questo caso la Regione, successivamente alla proposizione del ricorso, è intervenuta con l'art. 12, comma 15, lettera b), della legge reg. 31 dicembre 2012, n. 27, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale (Legge finanziaria 2013)», il quale prevede *expressis verbis* l'abrogazione del «comma 30, dell'art. 12, della legge regionale 25 luglio 2012, n. 14 (Assestamento del bilancio 2012)».

Dato che durante la sua vigenza non risulta che la disposizione censurata sia stata applicata, la sua avvenuta abrogazione determina la cessazione della materia del contendere.

4.3.– Per ciò che attiene alla impugnazione dei commi 53, 54 e 55 dell'art. 9 della legge reg. n. 14 del 2012, ritiene, in primo luogo, questa Corte di dover convenire con la difesa regionale sul fatto che le doglianze formulate dal ricorrente hanno quale loro sostanziale oggetto il contenuto del comma 54 del citato art. 9, posto che i restanti commi, 53 e 55, si limitano, il primo, ad indicare la finalità della disposizione censurata ed, in maniera generica, lo strumento per il suo raggiungimento e, il secondo, a dettare, in sede di prima applicazione, disposizioni in tema di approvazione della dotazione organica aggiuntiva della A.s.s. n. 5.

Tanto premesso, si rileva che, in questa circostanza, la norma censurata è stata oggetto di profonde modificazioni.

Infatti tramite l'art. 9, comma 41, della legge reg. n. 27 del 2012 si è provveduto a novellare il comma 54 del ricordato art. 9 della legge reg. n. 14 del 2012 prevedendo che la A.s.s. n. 5 sia autorizzata non più ad «inserire il personale afferente la struttura operativa complessa Area Welfare di Comunità, secondo il fabbisogno annualmente determinato, in una dotazione organica aggiuntiva» ma «ad assumere, ai sensi delle disposizioni vigenti per l'accesso al Servizio sanitario nazionale, tramite concorso pubblico o selezione per avviso pubblico, personale a tempo indeterminato e determinato per garantire il fabbisogno organico di profili professionali della dirigenza e del comparto necessari per le attività svolte dall'Area Welfare di Comunità».

Con riferimento all'incremento dell'organico della A.s.s. n. 5, il nuovo testo del comma 54 dell'art. 9 della legge reg. n. 14 del 2012 prevede che la sua «consistenza numerica è determinata annualmente e non potrà superare, in ogni caso, il limite percentuale dell'1.5 per mille delle dotazioni organiche complessive degli enti del servizio sanitario regionale».

Con riferimento, infine, al reperimento delle risorse finanziarie necessarie per il funzionamento del sistema così come *ex novo* delineato, il nuovo testo del ricordato comma 54 prevede che «le risorse necessarie verranno annualmente individuate dalla Giunta regionale nelle Linee per la gestione del Servizio sanitario regionale e negli altri atti di programmazione regionale inerenti i settori e le materie di cui al comma 53, nonché tramite convenzioni per la gestione operativa di progetti sperimentali e di innovazione, anche a livello internazionale, relativi agli ambiti suddetti a valere su specifici fondi regionali, nazionali e comunitari».

4.4.– Così delineato il nuovo assetto della disposizione censurata, questa Corte rileva che attraverso le introdotte modifiche sono state superate le censure formulate da parte ricorrente, che, d'altro canto, coerentemente con tale conclusione, non ha proposto alcuna impugnazione in sede costituzionale della normativa sopravvenuta.

La circostanza che, anche in questo caso, la norma cessata non abbia avuto alcuna applicazione nel periodo di vigenza della sua originaria formulazione, determina la cessazione della materia del contendere.

5.– Le residue questioni di legittimità costituzionali sono fondate.

5.1.– Quanto al comma 15 dell'art. 12 della legge reg. n. 14 del 2012, il quale, come detto, prevede la possibilità di riconoscere al personale regionale assegnato agli uffici unici un trattamento economico accessorio, esso viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato, sancita dall'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile.

Costituisce, infatti, orientamento costante nella giurisprudenza di questa Corte l'affermazione secondo la quale è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici il cui rapporto di impiego sia stato privatizzato e, conseguentemente, disciplinato in sede di contrattazione collettiva (sentenze n. 36 del 2013 e n. 290 del 2012).

Pertanto, una disposizione di fonte regionale che, come quella ora in esame, disciplini un aspetto del trattamento economico «dei dipendenti della Regione [...] invade la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e deve conseguentemente essere dichiarata illegittima» (sentenza n. 77 del 2011).

5.2.– Non diversamente deve ritenersi per ciò che concerne il comma 19, lettera b), dell'art. 12 della legge reg. n. 14 del 2012, il quale, nel prevedere, attraverso la novellazione dell'art. 11 della legge reg. n. 14 del 2002, il riconoscimento di un incentivo economico in favore del personale regionale operante presso la struttura direzionale competente in materia di finanze e patrimonio incaricato dello svolgimento di attività di natura estimativa, parimenti interviene in tema di trattamento economico del personale pubblico contrattualizzato e, quindi, invade la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile sancita dall'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.

5.3.– Infine, per quanto concerne l'impugnazione del comma 31 dell'art. 12 della più volte richiamata legge reg. n. 14 del 2012, esso, nel prevedere, a decorrere dal 1° gennaio 2012, la corresponsione di un'indennità aggiuntiva mensile in favore del consigliere regionale di parità, il cui importo è rapportato ad un nono della indennità di carica dei consiglieri regionali, si pone in evidente contrasto con la previsione contenuta nell'art. 6, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010, disposizione quest'ultima già ritenuta da questa Corte espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 211 del 2012). Secondo tale disposizione legislativa «le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del

10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010. Sino al 31 dicembre 2013, gli emolumenti di cui al presente comma non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, come ridotti ai sensi del presente comma».

Poiché la censurata norma regionale - la quale prevede la corresponsione di una indennità aggiuntiva tale da modificare, a decorrere dal gennaio 2012, in senso più favorevole il trattamento economico spettante al consigliere regionale di parità - è in evidente contrasto col riportato principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, essa trasmoda dai limiti competenziali fissati in detta materia alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, limiti opponibili, per costante giurisprudenza di questa Corte, anche alle Regioni ad autonomia differenziata quale è l'attuale resistente Regione Friuli-Venezia Giulia (ex multis: sentenze n. 60 e n. 3 del 2013).

6.- Restano assorbiti i restanti profili di illegittimità costituzionale dedotti da parte ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 15, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 25 luglio 2012, n. 14 (Assestamento del bilancio 2012 e del bilancio pluriennale per gli anni 2012-214 ai sensi dell'art. 34 della legge regionale n. 21/2007);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 19, lettera b), della medesima legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2012;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 31, della medesima legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2012;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 9, commi 53, 54 e 55, e 12, commi 11, 12, 13, 14, 15, 19, 30 e 31, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2012, promosse, in riferimento agli articoli 4 e 5 della legge costituzionale 31 gennaio 1063, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e agli articoli 114 e 117, comma primo, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 53, 54 e 55, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2012, promossa, in riferimento agli articoli 81, comma quarto, 97 e 117, comma terzo, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 12, commi 11, 12, 13 e 14, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2012, promossa, in riferimento all'articolo 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 30, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2012, promossa, in riferimento agli articoli 3, 97 e 117, comma terzo, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2013.

Sentenza: 19 luglio 2013, n. 219

Materia: assetto istituzionale, ordinamento degli enti locali, ordinamento degli uffici e del personale, finanza locale (igiene e sanità, forma di governo)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articoli 3, 5, 24, 76, 77, 97, 100, 103, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123 e 126 Cost., nonché principi di leale collaborazione, ragionevolezza e certezza del diritto

Ricorrenti: le Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, siciliana, Friuli Venezia Giulia, Sardegna; le Regioni Emilia-Romagna, Umbria, Lazio, Campania, Calabria, Molise; le Province autonome di Trento e di Bolzano

Oggetto: articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 13 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e dell'articolo 1-bis, commi 1 e 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 3 bis, 4, 5, 6 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione 7 dicembre 2012, n. 213;
- illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011;
- illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo vigente a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, comma 3, lett. a), numero 8), del d.lgs. n. 195 del 2011 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69);
- illegittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012, nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, e alle Province autonome;
- illegittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo vigente a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome;
- illegittimità costituzionale dell'art. 13, secondo periodo, del d.lgs. n. 149 del 2011;
- non fondatezza delle altre questioni.

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Le ricorrenti hanno impugnato varie disposizioni del d.lgs. n. 149 del 2011, che costituisce uno dei decreti legislativi di attuazione della legge n. 42 del 2009 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”, in tema di federalismo fiscale. Tale decreto attua gli artt. 2, 17 e 26 della legge delega introducendo meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali, nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Le disposizioni impuginate fanno parte del Capo I del d.lgs. n. 149 del 2011, relativo ai meccanismi sanzionatori (ad eccezione dell’art. 13 relativo ai soggetti ad autonomia speciale, collocato nel Capo II).

In via preliminare, la Corte esamina gli effetti sui giudizi in corso dello *ius superveniens*, costituito in particolare, ma non unicamente, dagli artt. 1-bis e 3, comma 6, del d.l. n. 174 del 2012, confermando il precedente orientamento secondo cui occorre valutare se le modifiche normative siano soddisfattive rispetto alle censure, con la conseguenza che la questione di costituzionalità deve essere trasferita sulla nuova disposizione, salvo che quest’ultima appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria.

In ordine logico la Corte esamina preliminarmente i ricorsi proposti avverso il testo originario del d.lgs. n. 149 del 2011 dai soggetti ad autonomia speciale, che lamentano in particolare che le norme impuginate siano applicabili anche a loro, in violazione dell’art. 76. Sotto questo profilo, con riferimento all’art. 13, primo periodo - che stabilisce che la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni del decreto nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall’articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni - secondo la Corte il legislatore ha escluso la diretta applicabilità delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 149 del 2011 alle Regioni ad autonomia speciale, fatta eccezione per i soli casi in cui siano proprio queste specifiche disposizioni a prevedere espressamente in senso contrario. Con la conseguenza che le questioni relative al primo periodo dell’art. 13 non sono fondate.

Il secondo periodo dell’art. 13, invece, prevedendo la diretta applicabilità del d.lgs. n. 149 del 2011 ai soggetti ad autonomia speciale, eccede i limiti fissati dalla legge di delegazione. Tale normativa, infatti, non consente deroghe, con riguardo ai suddetti soggetti, alla regola dell’adattamento secondo le peculiari procedure facenti capo alle norme di attuazione degli statuti, con conseguente fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 13 in riferimento all’art. 76 Cost., limitatamente al secondo periodo.

Con riferimento all’art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011 - relativo agli effetti dell’inosservanza del patto di stabilità interno e immediatamente applicabile ai soggetti ad autonomia speciale dato che riguarda «la Regione o la Provincia autonoma inadempiente» - ad avviso della Corte il legislatore delegato ha ecceduto dai limiti impostigli dalla delega, violando l’art. 76 Cost. per cui va accolta la questione di legittimità costituzionale.

La Corte passa poi ad esaminare i ricorsi delle Regioni a statuto ordinario.

In particolare, per quanto riguarda l’art. 1 d.lgs. n. 149 del 2011, che obbliga le regioni a statuto ordinario a redigere una relazione di fine legislatura, ad avviso della Corte il legislatore delegato ha ecceduto dai limiti individuati nella legge delega.

Sotto questo profilo viene confermato il precedente orientamento secondo cui il legislatore delegato può emanare norme che rappresentino un coerente sviluppo dei principi fissati dal delegante, e, se del caso, anche un completamento delle scelte compiute con la delega (sul punto cfr. ord. n. 73 del 2012 e sent. n. 293 del 2010), ma non può spingersi ad allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse.

Proprio la circostanza che la norma di delega abbia preso in considerazione limitate ipotesi di trasmissione e pubblicazione dei dati regionali, rende priva di copertura ai sensi dell'art. 76 Cost. una disposizione delegata che ha come obiettivo ben più ampio la Trasparenza in definitiva dell'intera azione delle Regioni. L'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011 è stato perciò nel caso di specie assunto in carenza di delega, e va per tale ragione dichiarato costituzionalmente illegittimo, quanto ai commi 1, 2, 3, 4, e 5. Tale declaratoria si estende in via consequenziale ai commi 3-bis e 6 dell'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011, introdotti dal d.l. n. 174 del 2012, giacché essi sono del tutto privi di autonomia e significato, una volta caduta la porzione principale della disposizione cui accedono.

Per quanto concerne le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011 - che prevede un'ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della fattispecie di "grave dissesto finanziario" - la Corte accoglie le censure sollevate dalle ricorrenti per violazione dell'art. 126 Cost., in quanto tale articolo presenta due profili apertamente contrari al modello costituzionale cui doveva, invece, uniformarsi. In primis, la Corte dei Conti non compare tra gli organi cui l'art. 126 Cost. attribuisce l'applicazione del potere sanzionatorio, con la conseguenza che il conferimento di tale potere al giudice contabile spezza il delicato equilibrio con cui la Costituzione ha conciliato la sfera di stretta legalità propria della "violazione di legge" con la concomitante dimensione di discrezionalità politica, sottesa alla rimozione, e vertente sulla gravità della violazione.

Inoltre, l'art. 2, comma 2, impugnato - esigendo che il Capo dello Stato possa adottare il decreto di scioglimento e rimozione solo su parere conforme della Commissione, per di più espresso a maggioranza di due terzi, diversamente da quanto previsto dall'art. 126 Cost. che non attribuisce a tale parere carattere vincolante - altera l'asse della decisione rispetto alla previsione costituzionale, poiché il Presidente della Repubblica è tenuto ad esercitare il potere, uniformandosi al parere che proviene dalle Camere. Con la conseguente dichiarazione di illegittimità dell'art. 2, commi 2, 3, e 5 del d.lgs. n. 149 del 2011.

Con riferimento all'art. 3, d.lgs. n. 149 del 2011 che - disponendo in punto di decadenza automatica e interdizione dei funzionari regionali e dei revisori dei conti, in conseguenza dello stato di grave dissesto finanziario di cui all'art. 2, violerebbe l'art. 76 Cost., posto che la legge delega limiterebbe questo regime sanzionatorio ai soli amministratori degli enti locali - la Corte dichiara la questione fondata limitatamente ai commi 2 e 3. Tali commi, infatti - rispettivamente regolando l'interdizione nei confronti di funzionari regionali e ponendo verso questi un divieto di nomina - si pongono in contrasto con l'art. 17 della legge delega, che circoscrive il potere del legislatore delegato di disciplinare l'interdizione dalle cariche con riguardo ai soli funzionari degli "enti locali", nozione nella quale non possono ricomprendersi le Regioni.

Per quanto riguarda le questioni sollevate in relazione all'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1 bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, la Corte sottolinea il carattere innovativo della disposizione de quo rispetto alla norma

originaria. A differenza della norma originaria - che si limitava ad attribuire allo Stato il potere di attivare verifiche sulla gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche indicate dall'art. 14, comma 1, lettera d), della l. n. 196 del 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica), con espressa eccezione per le Regioni e le Province autonome - il nuovo testo configura, infatti, il potere di verifica «anche nei confronti delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano», ove emergano «indicatori» di squilibrio finanziario, ed è stato costruito al fine della immediata comunicazione dei dati acquisiti alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio.

Ad avviso delle ricorrenti la norma impugnata comprimerebbe illegittimamente la competenza regionale residuale in materia di organizzazione degli Uffici della regione, eccedendo dai limiti di un principio di coordinamento della finanza pubblica, come tale applicabile, per espressa volontà del legislatore statale riferita a questo caso specifico, anche ai soggetti ad autonomia speciale.

Sul punto la Corte accoglie le censure proposte sia perché la norma impugnata riserva all'apparato ministeriale un compito fino ad oggi rimesso all'apprezzamento della Corte dei Conti sia perché tale spostamento di compiti avviene in difetto di proporzionalità tra il mezzo impiegato ed il fine perseguito, non essendovi ragione di supporre l'inidoneità degli ampi poteri spettivi di quest'ultima a conseguire i medesimi risultati, secondo modalità maggiormente compatibili con l'autonomia regionale.

Con la conseguenza che l'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011 viene dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale e alle Province autonome.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Intervento della Regione Molise nel ricorso della Regione Emilia-Romagna - Regola secondo cui nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione - Atto di intervento tardivo - Inammissibilità dell'intervento. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Ricorsi della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome - Delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta - Atti di ratifica dei rispettivi Consigli depositati oltre il termine di costituzione della parte ricorrente - Errore scusabile - Ammissibilità dei ricorsi. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149. -

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Potere di verifica da parte dello Stato sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile di Regioni ed enti - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, e delle Province di Trento e di Bolzano - Ius superveniens che modifica profondamente il testo normativo originario, medio tempore non applicato - Cessazione della materia del contendere. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 5, nel testo anteriore alle modifiche introdotte con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213. -

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Modalità di applicazione del d.lgs. n. 149 del 2011 ai soggetti ad autonomia speciale - Previsione che la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, e successive modificazioni - Previsione che qualora entro sei mesi dalla data di

entrata in vigore del decreto legislativo non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, le disposizioni dello stesso trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano sino al completamento delle procedure medesime - Eccesso dai limiti fissati dalla legge di delegazione che non consente deroghe alla regola dell'adattamento secondo le peculiari procedure facenti capo alle norme di attuazione degli statuti - Illegittimità costituzionale. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 13, secondo periodo. - Costituzione, art. 76.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Modalità di applicazione del d.lgs. n. 149 del 2011 ai soggetti ad autonomia speciale - Previsione che la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, e successive modificazioni - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Disposizione che esclude la diretta applicabilità del decreto legislativo alle autonomie speciali e che non ha contenuto lesivo delle autonomie speciali - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 13, primo periodo. - Costituzione, artt. 5, 76, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lettere a) e b), 3, comma 1, lettere f) e l), 4, 12, 15, 48, 48-bis e 50.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Modalità di applicazione del d.lgs. n. 149 del 2011 ai soggetti ad autonomia speciale - Previsione che la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, e successive modificazioni - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige e della Provincia autonoma di Trento - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Disposizione che esclude la diretta applicabilità del decreto legislativo alle autonomie speciali e che non ha contenuto lesivo delle autonomie speciali - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 13, primo periodo. - Costituzione, art. 76; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 79, 103, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Modalità di applicazione del d.lgs. n. 149 del 2011 ai soggetti ad autonomia speciale - Previsione che la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, e successive modificazioni - Ricorso della Regione siciliana - Disposizione che esclude la diretta applicabilità del decreto legislativo alle autonomie speciali e che non ha contenuto lesivo delle autonomie speciali - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 13, primo periodo. - Costituzione, artt. 76 e 119; statuto della Regione siciliana, art. 43.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Modalità di applicazione del d.lgs. n. 149 del 2011 ai soggetti ad autonomia speciale - Previsione che la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, e successive modificazioni - Ricorso della Provincia di Bolzano - Disposizione che esclude la diretta applicabilità del decreto legislativo alle autonomie speciali e che non ha contenuto lesivo delle autonomie speciali - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 13, primo periodo. - Costituzione, art. 76; statuto della Regione

Trentino-Alto Adige, artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 104 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Obbligo per le Regioni di redigere e pubblicare una relazione di fine legislatura, che dia conto dettagliatamente delle principali attività normative e amministrative compiute, e che, per effetto delle modifiche apportate dal d.l. n. 174 del 2012, è altresì trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti - Obbligo di relazione di fine mandato provinciale e comunale degli enti locali - Scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della fattispecie di "grave dissesto finanziario" - Estensione degli effetti del dissesto finanziario ai funzionari regionali e ai componenti del collegio dei revisori dei conti, con ipotesi di decadenza e di interdizione da successivi uffici - "Responsabilità politica" del Presidente della Provincia e del sindaco - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Disposizioni che non sono direttamente applicabili alle autonomie speciali - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, artt. 1, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, convertito nella legge n. 213 del 2012; 2; 3, nel testo modificato dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 8), del d.lgs. n. 195 del 2011; 4, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012, convertito nella legge n. 213 del 2012; e 6, nel testo modificato dall'art. 3, comma 6, del d.l. n. 174 del 2012. - Costituzione, art. 76; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lettere a) e b), 3, comma 1, lettera l), 4, 15, comma 2, 48-bis e 50.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Obbligo per le Regioni di redigere e pubblicare una relazione di fine legislatura, che dia conto dettagliatamente delle principali attività normative e amministrative compiute, e che, per effetto delle modifiche apportate dal d.l. n. 174 del 2012, è altresì trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti - Obbligo di relazione di fine mandato provinciale e comunale degli enti locali - Scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della fattispecie di "grave dissesto finanziario" - "Responsabilità politica" del Presidente della Provincia e del sindaco - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Asserita lesione del principio di leale collaborazione - Disposizioni che non sono direttamente applicabili alle autonomie speciali - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, artt. 1, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, convertito nella legge n. 213 del 2012; 2, commi 4 e 7; 4, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012; e 6, nel testo modificato dall'art. 3, comma 6, del d.l. n. 174 del 2012. - Costituzione, artt. 76, 117, terzo, quarto e sesto comma, e 120; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, numeri 1) e 3), 79, 80 e 107; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, artt. 16 e 17, comma 2; d.lgs. n. 266 del 1992, artt. 2 e 4; decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, artt. 2 e 6.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Obbligo per le Regioni di redigere e pubblicare una relazione di fine legislatura, che dia conto dettagliatamente delle principali attività normative e amministrative compiute, e che, per effetto delle modifiche apportate dal d.l. n. 174 del 2012, è altresì trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti - Obbligo di relazione di fine mandato provinciale e comunale degli enti locali - Scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della fattispecie di "grave dissesto finanziario" - Estensione degli effetti del dissesto finanziario ai funzionari regionali e ai componenti del collegio dei revisori dei conti, con ipotesi di decadenza e di interdizione da successivi uffici - "Responsabilità politica" del Presidente della Provincia e del sindaco - Ricorso della Provincia di Trento - Asserita violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza - Disposizioni che non sono direttamente applicabili alle autonomie speciali - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, artt. 1, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, convertito nella legge n. 213 del 2012; 2, commi 1, 2, 3, 4 e 7; 3, nel testo modificato dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 8), del d.lgs. n. 195 del 2011; 4, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012; e 6, nel testo modificato dall'art. 3, comma 6, del d.l. n. 174 del 2012. - Costituzione, artt. 24, 76, 117, terzo, quarto e sesto comma, 100, 103, secondo comma, 120 e 126; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numero 1), 47, 49-bis, 54, 69, 79, 80 e 107; d.lgs. n. 266 del 1992, artt. 2 e 4; d.lgs. n. 268 del 1992, artt. 16 e 17; d.P.R. n. 305 del 1988, artt. 2 e 6.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Scioglimento del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della fattispecie di "grave dissesto finanziario" - Ricorso della Regione siciliana - Disposizioni che non sono direttamente applicabili alle autonomie speciali - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2. - Costituzione, artt. 76 e 119; regio decreto legislativo 1946, n. 455, artt. 8, 9 e 10.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Obbligo per le Regioni di redigere e pubblicare una relazione di fine legislatura, che dia conto dettagliatamente delle principali attività normative e amministrative compiute, e che, per effetto delle modifiche apportate dal d.l. n. 174 del 2012, è altresì trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti - Obbligo di relazione di fine mandato provinciale e comunale degli enti locali - Scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della fattispecie di "grave dissesto finanziario" - Estensione degli effetti del dissesto finanziario ai funzionari regionali e ai componenti del collegio dei revisori dei conti, con ipotesi di decadenza e di interdizione da successivi uffici - "Responsabilità politica" del Presidente della Provincia e del sindaco - Ricorso della Provincia di Bolzano - Disposizioni che non sono direttamente applicabili alle autonomie speciali - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, artt. 1, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, convertito nella legge n. 213 del 2012; 2; 3, nel testo modificato dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 8), del d.lgs. n. 195 del 2011; 4, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012; e 6, nel testo modificato dall'art. 3, comma 6, del d.l. n. 174 del 2012. - Costituzione, artt. 76, 100 e 120; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, numero 3), 8, 9, numero 10), 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 16; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Obbligo per le Regioni di redigere e pubblicare una relazione di fine legislatura, che dia conto dettagliatamente delle principali attività normative e amministrative compiute, e che, per effetto delle modifiche apportate dal d.l. n. 174 del 2012, è altresì trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti - Ricorso della Regione Sardegna - Disposizioni che non sono direttamente applicabili alle autonomie speciali - Non fondatezza delle questioni. - Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213), art. 1-bis, comma 1, lettera c), che ha modificato l'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011. - Costituzione, artt. 3, 97, 116, 117, 119 e 127; statuto della Regione Sardegna, artt. 7, 8, 15, 33, 35, 37, 54 e 56; decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, artt. 1, 4, 5 e 10.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Obbligo per le Regioni di redigere e pubblicare una relazione di fine legislatura, che dia conto dettagliatamente delle principali attività normative e amministrative compiute, e che, per effetto delle modifiche apportate dal d.l. n. 174 del 2012, è altresì trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni che non sono direttamente applicabili alle autonomie speciali - Non fondatezza delle questioni. - Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213), art. 1-bis, comma 1, lettera a), numero 1), e lettera e), che ha modificato l'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011. - Costituzione, artt. 3, 24, 97, 113, 116 e 117, terzo e quarto comma; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, numero 1), 12, 22, 41, 48 e 65; decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, art. 33.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Sanzioni applicabili a Regioni ed enti locali, in caso di inosservanza del patto di stabilità interno - Prevista applicabilità anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome - Eccesso dai limiti fissati dalla legge di delegazione che non consente deroghe alla regola dell'adattamento secondo le peculiari procedure facenti capo alle norme di attuazione degli statuti - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di ulteriori censure. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 7, nel testo vigente a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228. - Costituzione, art. 76.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Adozione del decreto legislativo che introduce meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Previsione (contenuta nell'art. 2 della legge delega n. 42 del 2009) che il Governo debba raggiungere un'intesa in sede di Conferenza unificata sullo schema di decreto legislativo da trasmettere alle Camere e che, in mancanza di intesa, il Consiglio dei ministri indichi le specifiche motivazioni per cui essa non é stata raggiunta - Ricorso della Regione Lazio - Asserita violazione dell'obbligo posto dal legislatore delegante - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, artt. 1, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, convertito nella legge n. 213 del 2012; 2, 3, nel testo vigente a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 8), del d.lgs. n. 195 del 2011; e 7, nel testo vigente a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 228 del 2012. - Costituzione, artt. 5, 76 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Adozione del decreto legislativo che introduce meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Previsione (contenuta nell'art. 2 della legge delega n. 42 del 2009) che il Governo debba raggiungere un'intesa in sede di Conferenza unificata sullo schema di decreto legislativo da trasmettere alle Camere e che, in mancanza di intesa, il Consiglio dei ministri indichi le specifiche motivazioni per cui essa non é stata raggiunta - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Asserita violazione dell'obbligo posto dal legislatore delegante - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, artt. 2, commi 1, 2, 3, 5 e 7, e 3. - Costituzione, artt. 76 e 114.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Adozione del decreto legislativo che introduce meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Previsione (contenuta nell'art. 2 della legge delega n. 42 del 2009) che il Governo debba raggiungere un'intesa in sede di Conferenza unificata sullo schema di decreto legislativo da trasmettere alle Camere e che, in mancanza di intesa, il Consiglio dei ministri indichi le specifiche motivazioni per cui essa non é stata raggiunta - Ricorso della Regione Umbria - Asserita violazione dell'obbligo posto dal legislatore delegante - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, artt. 1, 2, commi 1, 2, 3 e 5, 3 e 7. - Costituzione, artt. 76 e 114.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Obbligo per le Regioni di redigere e pubblicare una relazione di fine legislatura, che dia conto dettagliatamente delle principali attività normative e amministrative compiute, e che, per effetto delle modifiche apportate dal d.l. n. 174 del 2012, é altresì trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti - Eccesso di delega in riferimento alle disposizioni di cui agli artt. 2, 17 e 26 della legge delega, per allargamento dell'oggetto fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 1, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213. - Costituzione, art. 76.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Obbligo per le Regioni di redigere e pubblicare una relazione di fine legislatura, che dia conto dettagliatamente delle principali attività normative e amministrative compiute, e che, per effetto delle modifiche apportate dal d.l. n. 174 del 2012, é altresì trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti - Dichiarata illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5, del d.lgs. impugnato - Sopravvivenza di disposizioni prive di autonomia e significato - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 1, commi 3-bis e 6, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 1, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Scioglimento del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della fattispecie di "grave dissesto finanziario" - Rinvio espresso della norma impugnata all'art. 2, comma 77, della legge n. 191 del 2009, che definisce il campo applicativo del decreto legislativo impugnato e stabilisce in quali casi la Regione sia tenuta ad elaborare un piano di rientro - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria - Asserita abrogazione della legge delega ad opera della legge n. 191 del 2009 - Asserita violazione del principio della certezza del diritto - Insussistenza -

Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 1. - Costituzione, art. 76.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Scioglimento del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della fattispecie di "grave dissesto finanziario" - Rinvio espresso della norma impugnata all'art. 2, comma 77, della legge n. 191 del 2009, che definisce il campo applicativo del decreto legislativo impugnato e stabilisce in quali casi la Regione sia tenuta ad elaborare un piano di rientro - Ricorso della Regione Calabria - Asserita abrogazione della legge delega ad opera della legge n. 191 del 2009 - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 1. - Costituzione, art. 76.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Scioglimento del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della fattispecie di "grave dissesto finanziario" - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Calabria - Asserito contrasto con il principio e criterio direttivo posto dall'art. 17 della legge delega secondo cui tra i casi di grave violazione di legge di cui all'art. 126, primo comma, Cost., rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, commi 1, 2, 3 e 5. - Costituzione, art. 76.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Scioglimento del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della fattispecie di "grave dissesto finanziario" - Ricorso della Regione Lazio - Asserita sovrapposizione del legislatore alla valutazione di esclusiva competenza del Capo dello Stato, in ordine alla sussistenza dei presupposti costituzionali per procedere alla rimozione e allo scioglimento sanzionatorio - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Peculiare posizione dello Stato nell'ambito della forma di stato regionale, quale responsabile dell'indirizzo politico generale e garante dell'istanza unitaria giuridica ed economica, non solo nel senso dell'unità territoriale ma anche nel senso della coesione dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, commi 1, 2, 3 e 5. - Costituzione, artt. 120, 121, 122, 123 e 126.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Scioglimento del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della fattispecie di "grave dissesto finanziario" - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria - Asserita carenza di indicazione di "fatti specifici e puntuali" così gravi da poter giustificare l'attivazione del rimedio straordinario - Insussistenza - Peculiare posizione dello Stato nell'ambito della forma di stato regionale, quale responsabile dell'indirizzo politico generale e garante dell'istanza unitaria giuridica ed economica, non solo nel senso dell'unità territoriale ma anche nel senso della coesione dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, commi 1 e 2. - Costituzione, art. 126.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Scioglimento del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della fattispecie di "grave dissesto finanziario" - Ricorso della Regione Campania - Asserita lesione del quadro costituzionale per effetto dell' "autoqualificazione" legislativa del grave dissesto finanziario quale grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126 Cost. - Insussistenza - Peculiare posizione dello Stato nell'ambito della forma di stato regionale, quale responsabile dell'indirizzo politico generale e garante dell'istanza unitaria giuridica ed economica, non solo nel senso dell'unità territoriale ma anche nel senso della coesione dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 2. - Costituzione, artt. 122 e 126.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Scioglimento del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della

fattispecie di "grave dissesto finanziario" - Previsione che il grave dissesto finanziario costituisce grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126 Cost. e che ove venga accertato dalla Corte dei conti, sia tale requisito, sia l'attribuzione di esso alla responsabilità, con dolo o colpa grave, del Presidente della Giunta, il Capo dello Stato dispone lo scioglimento e la rimozione, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, e previo parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali, espresso a maggioranza di due terzi dei componenti - Introduzione di sanzioni a carico della persona del Presidente rimosso, con previsione della incandidabilità a cariche elettive per dieci anni e il divieto di nomina per il medesimo periodo quale componente di organi di governo di Unione europea, Stato, Regioni ed enti locali - Attribuzione al Consiglio dei ministri del compito di nominare un commissario ad acta che sostituisca il Presidente della Giunta rimosso ai fini dell'ordinaria amministrazione e dell'adozione degli atti improrogabili, e fino all'insediamento del nuovo Presidente - Irragionevolezza del potere sanzionatorio che colpisce la persona fisica del Presidente della Giunta non già in quanto organo di governo della Regione, ma nella veste di commissario ad acta nominato dal Consiglio dei ministri per attuare il piano di rientro dal disavanzo sanitario - Irragionevolezza della mancata specificazione della natura e dei tempi del procedimento facente capo alla Corte dei conti - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, commi 2, 3 e 5. - Costituzione, art. 126.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Scioglimento del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della fattispecie di "grave dissesto finanziario" - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria - Asserita lesione dei principi di ragionevolezza e leale collaborazione - Difetto di motivazione - Inammissibilità delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 1. - Costituzione, artt. 24, 100, 103, secondo comma, 120, 122 e 126.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Scioglimento del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della fattispecie di "grave dissesto finanziario" - Ricorso della Regione Lazio - Asserita lesione del principio di leale collaborazione - Difetto di motivazione - Inammissibilità delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 1. - Costituzione, artt. 120, 121, 122, 123 e 126.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Scioglimento del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della fattispecie di "grave dissesto finanziario" - Ricorso della Regione Calabria - Difetto di motivazione - Inammissibilità delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 1. - Costituzione, artt. 121 e 126. Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009

in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Scioglimento del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della fattispecie di "grave dissesto finanziario" - Previsione che il Presidente della Giunta sia nominato commissario ad acta del Governo, quando la Regione, in settori diversi da quello sanitario, non abbia garantito l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e il raggiungimento degli obiettivi di servizio - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria - Asserita carenza delle condizioni giustificatrici dell'esercizio del potere sostitutivo - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 7. - Costituzione, art. 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Estensione degli effetti del dissesto finanziario ai funzionari regionali e ai componenti del collegio dei revisori dei conti, con ipotesi di decadenza e di interdizione da successivi uffici - Contrasto con l'art. 17, lettera e) della legge delega che limita questo regime sanzionatorio ai soli amministratori degli enti locali - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori censure. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 3, commi 2 e 3, nel testo vigente a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 8), del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195. - Costituzione, art. 76.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali -

Estensione degli effetti del dissesto finanziario ai funzionari regionali e ai componenti del collegio dei revisori dei conti, con ipotesi di decadenza e di interdizione da successivi uffici - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria - Asserito contrasto con la legge delega - Insussistenza - Possibilità di automatismi sanzionatori anche nei confronti degli organi di governo e amministrativi della Regione - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 3, comma 1. - Costituzione, art. 76.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Estensione degli effetti del dissesto finanziario ai funzionari regionali e ai componenti del collegio dei revisori dei conti, con ipotesi di decadenza e di interdizione da successivi uffici - Ricorso della Regione Lazio - Asserito contrasto con la legge delega che subordinerebbe il meccanismo sanzionatorio al compimento di "attività" - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 3, nel testo vigente a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 8), del d.lgs. n. 195 del 2011. - Costituzione, art. 76.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Estensione degli effetti del dissesto finanziario ai funzionari regionali e ai componenti del collegio dei revisori dei conti, con ipotesi di decadenza e di interdizione da successivi uffici - Decadenza automatica dei direttori regionali, dei direttori amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario, del dirigente responsabile dell'assessorato regionale competente e dei revisori dei conti - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria - Asserita violazione della potestà legislativa regionale - Insussistenza - Grave inadempienza che giustifica la prevalenza di un principio di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 3, comma 1. - Costituzione, art. 117, terzo e quarto comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Estensione degli effetti del dissesto finanziario ai funzionari regionali e ai componenti del collegio dei revisori dei conti, con ipotesi di decadenza e di interdizione da successivi uffici - Decadenza automatica dei direttori regionali, dei direttori amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario, del dirigente responsabile dell'assessorato regionale competente e dei revisori dei conti - Ricorso della Regione Lazio - Asserita lesione dell'autonomia statutaria e violazione della potestà legislativa regionale - Insussistenza - Grave inadempienza che giustifica la prevalenza di un principio di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 3, comma 1. - Costituzione, artt. 117, quarto comma, e 123.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009

in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Potere di verifica da parte dello Stato sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile di Regioni ed enti, che, per effetto del d.l. n. 174 del 2012, è preliminare al controllo della Corte dei conti - Ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Provincia di Trento - Asserita contraddittorietà e irrazionalità - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 5, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213; - Costituzione, art. 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Potere di verifica da parte dello Stato sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile di Regioni ed enti, che, per effetto del d.l. n. 174 del 2012, è preliminare al controllo della Corte dei conti - Lesione dell'autonomia finanziaria e contabile regionale - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento delle ulteriori questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 5, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213. - Costituzione, art. 117, terzo e quarto comma, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Potere di verifica da parte dello Stato sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile di Regioni ed enti, che, per effetto del d.l. n. 174 del 2012, è preliminare al controllo della Corte dei conti - Ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta - Difetto di motivazione - Inammissibilità della questione. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 5, nel testo introdotto dall'art. 1-

bis, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213. - Statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 2, comma 1, lettera b).

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Sanzioni applicabili a Regioni ed enti locali, in caso di inosservanza del patto di stabilità interno, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza - Ricorso della Regione Lazio - Asserita violazione dell'autonomia finanziaria - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della finanza pubblica - Asserita violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 7, nel testo vigente a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 228 del 2012. - Costituzione, artt. 117, quarto comma, e 119. (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 24-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 13 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e dell'articolo 1-bis, commi 1 e 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, promossi con ricorsi della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, della Regione Emilia-Romagna, della Provincia autonoma di Trento, delle Regioni Umbria, Campania e Lazio, della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, della Regione Calabria, della Provincia autonoma di Bolzano, della Regione siciliana, della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, della Provincia autonoma di Trento e della Regione autonoma della Sardegna notificati il 19, il 19-23, il 18 (spedito per la notifica), il 18-23 e il 18 novembre 2011, il 4-7 e il 5 febbraio 2013, depositati in cancelleria il 23, il 24, il 25 e il 28 novembre 2011 e l'8, il 12 e il 15 febbraio 2013 rispettivamente iscritti ai nn. 148, 149, 150, 151, 154, 156, 157, 159, 161 e 162 del registro ricorsi 2011 ed ai nn. 16, 17, 18 e 20 del registro ricorsi 2013.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'atto di intervento, fuori termine, della Regione Molise (nel ricorso iscritto al n. 149 del registro ricorsi 2011);

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per le Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, per le Regioni Emilia-Romagna e Umbria e per la Provincia autonoma di Trento, Franco Mastragostino per le Regioni Emilia-Romagna e Umbria, Francesco Saverio Marini per la Regione Lazio e per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano, Beatrice Fiandaca e Marina Valli per la Regione siciliana,

Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna e l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 157 del 2011), Trentino-Alto Adige/Südtirol (reg. ric. n. 148 del 2011), siciliana (reg. ric. n. 162 del 2011), e le Regioni Emilia-Romagna (reg. ric. n. 149 del 2011), Umbria (reg. ric. n. 151 del 2011), Lazio (reg. ric. n. 156 del 2011), Campania (reg. ric. 154 del 2011), Calabria (reg. ric. n. 159 del 2011), nonché le Province autonome di Trento (reg. ric. n. 150 del 2011) e di Bolzano (reg. ric. n. 161 del 2011), con distinti ricorsi, hanno impugnato numerose disposizioni del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

In particolare, l'articolo 1 (Relazione di fine legislatura regionale) è stato impugnato:

a) dalla Regione Lazio, in riferimento agli articoli 5, 76, 117, quarto comma, 120 e 123 della Costituzione, e all'articolo 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), oltre che in riferimento al principio di leale collaborazione;

b) dalla Regione Calabria, in riferimento agli articoli 76, 117, 121 e 123 della Costituzione;

c) dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione e agli articoli 2, comma 1, lettera a); 3, comma 1, lettera l); 4; 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), questi ultimi due anche in relazione alla sfera di autonomia finanziaria prevista dalla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta) e dagli articoli 34 e 36 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica);

d) dalla Regione Trentino-Alto Adige, in riferimento agli articoli 76, 117, terzo, quarto e sesto comma, della Costituzione; agli articoli 4, numero 1), e 79 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); agli articoli 16 e 17, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); agli articoli 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); agli articoli 2 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto) e al principio di leale collaborazione;

e) dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli articoli 76, 117, terzo, quarto e sesto comma, della Costituzione; agli articoli 8, numero 1), 47 e 79 del d.P.R. n. 670 del 1972; agli articoli 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992; agli articoli 2 e 6 del d.P.R. n. 305 del 1988 e al principio di leale collaborazione;

f) dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento all'articolo 100 della Costituzione; agli articoli 8, numero 1), 9, numero 10), 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972; all'articolo 16 del d.lgs. n. 268 del 1992; al d.P.R. n. 305 del 1988.

L'articolo 2 (Responsabilità politica del presidente della giunta regionale) è stato impugnato:

a) dalle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria, quanto ai commi 1, 2, 3, 5 e 7, in riferimento agli articoli 76, 24, 100, 103, secondo comma, 114, 120, 122 e 126 della Costituzione e ai principi di ragionevolezza, leale collaborazione, e della certezza del diritto;

b) dalla Regione Lazio, quanto ai commi 1, 2, 3 e 5, in riferimento agli articoli 5, 76, 120, 121, 122, 123 e 126 della Costituzione e al principio di leale collaborazione;

c) dalla Regione Campania, quanto ai commi 2, 3 e 5, in riferimento agli articoli 120, secondo comma, 122, 126 della Costituzione e al principio di ragionevolezza;

d) dalla Regione Calabria, quanto ai commi 1, 2, 3 e 5, in riferimento agli articoli 76, 121 e 126 della Costituzione;

e) dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione, e agli articoli 15, comma 2, e 48 della legge costituzionale n. 4 del 1948;

f) dalla Regione Trentino-Alto Adige, quanto ai commi 4 e 7, in riferimento agli articoli 76 e 120 della Costituzione; all'articolo 107 del d.P.R. n. 670 del 1972 e al principio di leale collaborazione;

g) dalla Regione siciliana, in riferimento agli articoli 76 e 119 della Costituzione (quest'ultimo applicabile in base all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) e agli articoli 8, 9 e 10 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana);

h) dalla Provincia autonoma di Trento, quanto ai commi 1, 2, 3, 4 e 7, in riferimento agli articoli 24, 76, 117, terzo e quarto comma, 100, 103, secondo comma, 120, 126 della Costituzione; agli articoli 8, numero 1), 47, 49-bis, 69, 79, 107 del d.P.R. n. 670 del 1972 e al principio di ragionevolezza;

i) dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli articoli 76, 100 e 126 della Costituzione; agli articoli 8, 9, 16, 47, 49-bis del d.P.R. n. 670 del 1972 e all'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).

L'articolo 3 (Decadenza automatica e interdizione dei funzionari regionali e dei revisori dei conti) è stato impugnato:

a) dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria, in riferimento agli articoli 76, 114, 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, e ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione;

b) dalla Regione Lazio, «con particolare riferimento ai commi 1 e 2», e in relazione agli articoli 5, 76, 117, quarto comma, 120 e 123 della Costituzione e al principio di leale collaborazione;

c) dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione; agli articoli 2, comma 1, lettera a); 3, comma 1, lettera l); 4; 48-bis e 50 della legge

costituzionale n. 4 del 1948, questi ultimi due anche in relazione alla sfera di autonomia finanziaria prevista dalla legge n. 690 del 1981 e dagli articoli 34 e 36 della legge n. 724 del 1994;

d) dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli articoli 76 e 117, terzo e quarto comma, della Costituzione; agli articoli 8, numero 1), e 79 del d.P.R. n. 670 del 1972 e al principio di leale collaborazione;

e) dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione e all'articolo 8, numero 1), del d.P.R. n. 670 del 1972.

L'articolo 4 (Relazione di fine mandato provinciale e comunale) è impugnato:

a) dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione; agli articoli 2, comma 1, lettera b), e 4 della legge costituzionale n. 4 del 1948;

b) dalla Regione Trentino-Alto Adige, in riferimento agli articoli 76, 117, terzo, quarto e sesto comma, della Costituzione; agli articoli 4, numero 3), e 79 del d.P.R. n. 670 del 1972; all'articolo 17, comma 2, del d.lgs. n. 268 del 1992; all'articolo 4 del d.lgs. n. 266 del 1992; all'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988; al principio di leale collaborazione;

c) dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli articoli 76, 117, quarto e sesto comma, della Costituzione; agli articoli 47, 54, 79 e 80, del d.P.R. n. 670 del 1972; agli articoli 16 e 17 del d.lgs. n. 268 del 1992; agli articoli 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992; all'articolo 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988 e al principio di leale collaborazione;

d) dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione; agli articoli 8, numero 1), 9, numero 10), 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972; all'articolo 16 del d.lgs. n. 268 del 1992; al d.P.R. n. 305 del 1988.

L'articolo 5 (Regolarità della gestione amministrativo-contabile) è stato impugnato:

a) dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento agli articoli 76, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione; agli articoli 2, comma 1, lettere a) e b), 3, comma 1, lettera f), 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale n. 4 del 1948, anche in riferimento alla legge n. 690 del 1981 e al decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta);

b) dalla Regione Trentino-Alto Adige, in riferimento agli articoli 76 e 117, sesto comma, della Costituzione; agli articoli 4, numeri 2) e 3), 54, 79 e 80 del d.P.R. n. 670 del 1972; all'articolo 16 del d.lgs. n. 268 del 1992; agli articoli 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992; all'articolo 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988 e al principio di leale collaborazione;

c) dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli articoli 76 e 117, sesto comma, della Costituzione; agli articoli 54, 79 e 80 del d.P.R. n. 670 del 1972; agli articoli 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992; all'articolo 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988 e al principio di leale collaborazione;

d) dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione; agli articoli 54, 79, 80 e 81 del d.P.R. n. 670 del 1972; all'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992.

L'articolo 6 (Responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco) è stato impugnato:

a) dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione; agli articoli 2, comma 1, lettera b), e 4 della legge costituzionale n. 4 del 1948;

b) dalla Regione Trentino-Alto Adige, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione; agli articoli 4, numero 3), 54, 79 e 80 del d.P.R. n. 670 del 1972; all'articolo 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988 e al principio di leale collaborazione;

c) dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli articoli 76 e 117, quarto comma, della Costituzione; agli articoli 8, numero 1), 47, 54, 79 e 80 del d.P.R. n. 670 del 1972; all'articolo 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988 e al principio di leale collaborazione;

d) dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione; agli articoli 4, numero 3), 16, 54, 79, 80 e 81 del d.P.R. n. 670 del 1972.

L'articolo 7 (Mancato rispetto del patto di stabilità interno) è stato impugnato:

a) dalla Regione Lazio, in riferimento agli articoli 5, 76, 117, quarto comma, 119 e 120 della Costituzione e al principio di leale collaborazione;

b) dalla Regione Trentino-Alto Adige, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione; all'articolo 79 del d.P.R. n. 670 del 1972; all'articolo 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e al principio di leale collaborazione;

c) dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione; agli articoli 79, 80 e 81 del d.P.R. n. 670 del 1972; all'articolo 2 del d.lgs. n. 266 del 1992; all'articolo 17 del d.lgs. n. 268 del 1992 e al principio di leale collaborazione;

d) dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione; agli articoli 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972; agli articoli 17 e 18 del d.lgs. n. 268 del 1992 e al principio di leale collaborazione.

L'articolo 13 (Disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano) è stato impugnato:

a) dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento agli articoli 5, 76, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione; agli articoli 2, comma 1, lettere a) e b), 3, comma 1, lettere f) e l), 4, 12, 15, 48, 48-bis e 50 della legge costituzionale n. 4 del 1948, anche in riferimento alla legge n. 690 del 1981;

b) dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione; agli articoli 79, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972; all'articolo 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e al principio di leale collaborazione;

c) dalla Regione siciliana, in riferimento agli articoli 76 e 119 della Costituzione (quest'ultimo in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001); all'articolo 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946;

d) dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione; agli articoli 8, numero 1), 9, numero 10), 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972 e all'articolo 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

2.- Nelle more del giudizio è sopraggiunto l'art. 1-bis del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), inserito dalla legge di conversione 7 dicembre 2012, n. 213, che ha modificato gli artt. 1, 4, 5 e 6 del d.lgs. n. 149 del 2011.

Le Regioni autonome Valle d'Aosta (reg. ric. n. 16 del 2013), Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 17 del 2013) e Sardegna (reg. ric. n. 20 del 2012), e la Provincia autonoma di Trento (reg. ric. n. 18 del 2013), con separati ricorsi, hanno impugnato, le prime tre unitamente ad altre disposizioni riservate a separato giudizio, il comma 4 dell'art. 1-bis, che modifica l'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, mentre le sole Regioni Sardegna e Friuli-Venezia Giulia hanno impugnato anche il comma 1 dell'art. 1-bis, che

modifica l'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011, la prima «con particolare riferimento» alla lettera c), e la seconda, con riguardo alle lettere a), numero 1), ed e).

La Regione Valle d'Aosta promuove il ricorso, in relazione agli articoli 5 e 120 della Costituzione, in riferimento al principio di leale collaborazione; agli articoli 2, comma 1, lettere a) e b), 3, comma 1, lettera f), 4, 12, 43, 48-bis e 50 della legge costituzionale n. 4 del 1948, anche in relazione all'articolo 1 del d.lgs. n. 320 del 1994 e alla legge n. 690 del 1981.

La Regione Sardegna solleva questioni, in relazione agli articoli 3, 97, 116, 117, 119 e 127 della Costituzione; agli articoli 7, 8, 15, 33, 35, 37, 54, 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, recante lo statuto speciale per la Sardegna; agli articoli 1, 4, 5 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione).

La Regione Friuli-Venezia Giulia assume a parametro gli articoli 3, 24, 97, 113, 116 e 117, terzo e quarto comma, della Costituzione; gli articoli 4, numero 1), 12, 22, 41, 48, 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); l'articolo 33 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Infine, la Provincia autonoma di Trento evoca gli articoli 3 e 117, quarto comma, della Costituzione; l'articolo 4 del d.lgs. n. 266 del 1992; gli articoli 8, numero 1), e 79 del d.P.R. n. 670 del 1972; l'articolo 16 del d.lgs. n. 268 del 1992 e gli articoli 2, 6 e 10 del d.P.R. n. 305 del 1988.

3.– Il d.lgs. n. 149 del 2011 costituisce uno dei decreti legislativi recanti attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), in tema di federalismo fiscale.

In particolare, si è trattato di attuare gli articoli 2, 17 e 26 di tale legge, introducendo meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e nel rispetto dell'autonomia finanziaria del sistema regionale e locale (art. 2, comma 1, della legge n. 42 del 2009).

Le ricorrenti impugnano disposizioni contenute nel Capo I del d.lgs. n. 149 del 2011, quanto ai “meccanismi sanzionatori” (il solo art. 13, relativo ai soggetti ad autonomia speciale, è collocato nel Capo III).

In particolare, l'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011 obbliga le Regioni a redigere e pubblicare una relazione di fine legislatura, che dia conto dettagliatamente delle principali attività normative e amministrative compiute, e che, per effetto delle modifiche apportate dal d.l. n. 174 del 2012, è altresì trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

L'art. 4 disciplina analogamente la speculare relazione di fine mandato provinciale e comunale degli enti locali.

L'art. 2 intende attuare l'art. 126 Cost., disciplinando un'ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della fattispecie di “grave dissesto finanziario” ivi descritta.

L'art. 3 estende gli effetti del dissesto finanziario ai funzionari regionali e ai componenti del collegio dei revisori dei conti, prevedendo ipotesi di decadenza e di interdizione da successivi uffici.

L'art. 5 prevede un potere di verifica da parte dello Stato sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile di Regioni ed enti, che, per effetto del d.l. n. 174 del 2012, è preliminare al controllo della Corte dei conti.

L'art. 6 si occupa della "responsabilità politica" del Presidente della Provincia e del sindaco.

L'art. 7 concerne le sanzioni applicabili a Regioni ed enti locali, in caso di inosservanza del patto di stabilità interno.

L'art. 13 determina le modalità di applicazione del d.lgs. n. 149 del 2011 ai soggetti ad autonomia speciale.

Considerato che i ricorsi sono diretti in larga parte contro le medesime disposizioni e pongono questioni analoghe, i giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

4.– In via preliminare, va dichiarato inammissibile l'intervento spiegato dalla Regione Molise nel giudizio promosso dalla Regione Emilia-Romagna, posto che «nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione» (sentenze n. 121 del 2010 e n. 172 del 1994). Peraltro, l'atto di intervento è stato depositato dopo la scadenza del termine per intervenire in giudizio stabilito dall'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte.

5.– Sempre in via preliminare, la Corte osserva che i giudizi avverso il d.lgs. n. 149 del 2011 sono stati promossi dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome sulla base di una delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta, ai sensi dell'art. 44, numero 5), dello statuto. In tali casi, gli atti di ratifica dei rispettivi Consigli devono intervenire ed essere prodotti in giudizio non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente (sentenza n. 142 del 2012).

Benché tale termine non sia stato rispettato da nessuna delle ricorrenti, ugualmente, avuto riguardo alla data di proposizione dei ricorsi, sussistono gli estremi dell'errore scusabile già riconosciuto in ipotesi del tutto analoghe da questa Corte, in ragione del fatto che tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, sì da ingenerare affidamento nelle parti in ordine ad una interpretazione loro favorevole (sentenze n. 203 del 2012, n. 202 del 2012, n. 178 del 2012 e n. 142 del 2012).

I ricorsi sono perciò sotto tale aspetto ammissibili.

6.– Ancora in via preliminare, è necessario valutare gli effetti sui giudizi in corso, relativi al d.lgs. n. 149 del 2011, dello ius superveniens costituito in particolare, ma non unicamente, dagli artt. 1-bis e 3, comma 6, del d.l. n. 174 del 2012.

Questa Corte, in analoghe vicende, ha costantemente ritenuto che, nell'ipotesi in cui le modifiche normative non siano soddisfattive rispetto alle censure, la questione di costituzionalità vada trasferita sulla nuova disposizione, salvo che quest'ultima appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria (ex plurimis, sentenze n. 193 del 2012 e n. 30 del 2012).

Nel caso di specie, l'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011 ha subito da parte dell'art. 1-bis del d.l. n. 174 del 2012 modifiche marginali, e comunque indifferenti rispetto al tenore delle censure, ai commi 2, 3 e 5, quanto in particolare all'indicazione dei soggetti incaricati di redigere la relazione di fine legislatura e all'obbligo che essa sia

predisposta anche in difetto dello schema tipo indicato al comma 5. Esse giustificano, in via di principio, il trasferimento delle questioni sollevate dalle Regioni Lazio, Calabria, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Non possono, viceversa, ritenersi oggetto di impugnativa, quanto a tali parti ricorrenti, i commi 3-bis e 6, l'uno aggiunto e l'altro profondamente modificato dal d.l. n. 174 del 2012, con i quali si è innovativamente stabilito che la relazione di fine legislatura sia trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti e che, in caso di inadempienze, venga ridotta l'indennità del Presidente della Giunta e delle persone preposte agli organi amministrativi regionali indicati dalla norma.

Analoghe conclusioni devono valere per l'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011, relativo alla relazione di fine mandato provinciale e comunale, che è stato modificato dall'art. 1-bis, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012 in modo speculare rispetto all'art. 1, concernente la relazione di fine legislatura. I ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, e quelli delle Province autonome, sono da trasferire sul nuovo testo dell'art. 4, ma non investono il comma 3-bis ed il comma 6.

L'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011 è stato oggetto di una modifica meramente formale da parte dell'art. 1, comma 3, lettera a), numero 8), del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69), con la quale si è ribadita la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle controversie ivi previste, mediante il rinvio all'art. 133 del codice del processo amministrativo. Ne consegue il trasferimento sul nuovo testo della disposizione delle questioni sollevate dalle Regioni Emilia-Romagna, Umbria, Lazio, Valle d'Aosta, e dalle Province autonome.

L'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011 ha subito, come si vedrà nel dettaglio in seguito, profonde modifiche introdotte dal d.l. n. 174 del 2012, ed è stato reso espressamente applicabile alle Regioni e alle Province autonome, mentre in origine non lo era.

Per tale ragione, i ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, e delle Province autonome, indirizzati contro il d.lgs. n. 149 del 2011, non possono venire trasferiti, per tale parte, sul nuovo testo dell'art. 5. Su di essi è perciò intervenuta, per quanto interessa, cessazione della materia del contendere, giacché l'art. 5, nel testo originario oramai superato, non risulta avere avuto applicazione (ex plurimis, sentenza n. 297 del 2012).

L'art. 6 del d.lgs. n. 149 del 2011 è stato oggetto di una modifica minore ad opera dell'art. 3, comma 6, del d.l. n. 174 del 2012, attraverso l'introduzione di un comma 2-bis, relativo agli effetti temporali del decreto di scioglimento del Consiglio provinciale o comunale: i ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, e delle Province autonome vanno quindi trasferiti sul nuovo testo della disposizione impugnata.

L'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, a propria volta, è stato oggetto di modifiche, da parte dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», che non hanno riguardato le parti ricorrenti (il comma 2, lettera a, è stato inciso con riguardo agli enti locali delle sole Regioni siciliana e Sardegna, da parte del comma 440 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012), o che, comunque, non sono tali da alterare il profilo lesivo della disposizione, rispetto al quale rivestono carattere marginale (con riferimento alle modifiche introdotte nella lettera a) del comma 1 della norma impugnata, quanto ai

criteri di calcolo degli importi da versare a causa dell'inosservanza del patto di stabilità, e alle esenzioni apportate a tale obbligo, da parte dell'art. 1, comma 472, della legge n. 228 del 2012). I ricorsi delle Regioni Lazio, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, e delle Province autonome sono perciò da trasferirsi, per tale parte, sul nuovo testo dell'art. 7.

Immutati sono rimasti gli artt. 2 e 13 del d.lgs. n. 149 del 2011.

7.– In ordine logico, è opportuno prendere in esame i ricorsi proposti avverso il testo originario del d.lgs. n. 149 del 2011 dai soggetti ad autonomia speciale.

Come si è visto, l'atto normativo impugnato costituisce esercizio della delega conferita dagli artt. 2, 17 e 26 della legge n. 42 del 2009, quanto all'istituzione di meccanismi sanzionatori e premiali nei confronti di Regioni ed enti locali.

Tutte le ricorrenti ad autonomia speciale lamentano che le norme impuginate siano applicabili anche a loro, in violazione dell'art. 76 Cost., ed impugnano per tale profilo l'art. 13 del d.lgs. n. 149 del 2011.

La questione è fondata, nei limiti che seguono.

La norma impugnata stabilisce che «la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni. Qualora entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano».

Si tratta della medesima clausola apposta ad altro decreto legislativo di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, ovvero 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), sulla cui legittimità, alla luce dell'art. 76 Cost., questa Corte si è recentemente pronunciata con la sentenza n. 178 del 2012.

Con il primo periodo di tale clausola, il legislatore si mostra consapevole che l'art. 1, comma 2, della legge delega gli consente di applicare alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome esclusivamente gli artt. 15, 22 e 27 della medesima legge delega (sentenze n. 71 del 2012; n. 64 del 2012; n. 201 del 2010), e che, quanto all'art. 27, i principi di coordinamento della finanza pubblica che esso reca sono attuabili, verso questi soggetti, solo secondo criteri e modalità stabiliti dagli statuti e dalle norme di attuazione.

Per tale via, l'art. 13 esclude la diretta applicabilità delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 149 del 2011 alle ricorrenti Regioni e Province ad autonomia speciale, fatta eccezione per i soli casi in cui siano proprio queste specifiche disposizioni a prevedere espressamente in senso contrario, venendo a superare la generale clausola di salvaguardia (sentenza n. 178 del 2012). Le ricorrenti errano nell'assegnare una portata lesiva al primo periodo dell'art. 13, che, anzi, è finalizzato a tutelarne le prerogative statutarie: le questioni relative al primo periodo dell'art. 13 impugnato sono perciò non fondate.

Il secondo periodo dell'art. 13, viceversa, contraddice la premessa appena svolta, imponendo una diretta applicabilità del d.lgs. n. 149 del 2011 ai soggetti ad autonomia speciale. Tale previsione, ancorché dagli effetti transitori, eccede i limiti fissati dalla legge di delegazione, la quale non consente deroghe, con riguardo ai suddetti soggetti, alla regola dell'adattamento secondo le peculiari procedure facenti capo alle norme di attuazione degli statuti (sentenza n. 178 del 2012).

Ne consegue che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 del d.lgs. n. 149 del 2011 proposte dalle Regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, siciliana, e dalle Province autonome sono fondate, in riferimento all'art. 76 Cost., limitatamente al secondo periodo della norma impugnata.

8.– Per evidenti ragioni conseguenti a quanto appena osservato, sono non fondate tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate: a) dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste avverso gli artt. 1; 2; 3; 4 e 6 del d.lgs. n. 149 del 2011; b) dalla Regione Trentino-Alto Adige, avverso gli artt. 1; 2, commi 4 e 7; 4 e 6 del d.lgs. n. 149 del 2011; c) dalla Regione siciliana, avverso l'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011; d) dalla Provincia autonoma di Trento, avverso gli artt. 1; 2, commi 1, 2, 3, 4 e 7; 3; 4 e 6 del d.lgs. n. 149 del 2011; e) dalla Provincia autonoma di Bolzano, avverso gli artt. 1; 2; 3; 4 e 6 del d.lgs. n. 149 del 2011.

Tali questioni si basano, infatti, sull'erroneo presupposto interpretativo, secondo cui queste norme dovrebbero applicarsi nei confronti dei soggetti ad autonomia speciale.

9.– Analoghe conclusioni vanno tratte, con riguardo ai ricorsi proposti dalle Regioni Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, quanto all'art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, che ha modificato l'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011.

Anche a seguito di tali correzioni legislative, nulla è mutato in ordine alla inapplicabilità dell'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011 ai soggetti ad autonomia speciale. Essa continua ad essere assicurata dal primo periodo dell'art. 13 di tale testo normativo, e viene altresì ribadita, per quanto qui interessa, dall'analogia contenuta nell'art. 11-bis del d.l. n. 174 del 2012.

Tutte le questioni, pertanto, non sono fondate: esse si basano sul medesimo errore interpretativo già posto in luce al punto precedente.

10.– Tra le disposizioni impugnate del d.lgs. n. 149 del 2011, il solo art. 7, relativo agli effetti dell'inosservanza del patto di stabilità interno, si rende immediatamente applicabile ai soggetti ad autonomia speciale, posto che esso concerne «la Regione o la Provincia autonoma inadempiente».

Così provvedendo, il legislatore delegato ha ecceduto dai limiti impostigli dalla delega, incorrendo nella denunciata violazione dell'art. 76 Cost., per le ragioni appena esposte.

L'art. 7 è stato censurato, sotto questo profilo, da tutte le ricorrenti ad autonomia speciale, eccezion fatta per la Regione siciliana e la Regione Valle d'Aosta. Tuttavia, l'accoglimento è basato sulla lesione di un parametro costituzionale comune, e ha conseguentemente effetto nei riguardi di tutte le Regioni a statuto speciale, oltre che nei riguardi delle Province autonome.

Per effetto di ciò, sono assorbite tutte le altre questioni proposte dai soggetti ad autonomia speciale nei riguardi dell'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011.

11.– Venendo ai ricorsi proposti dalle Regioni a statuto ordinario nei riguardi del testo originario del d.lgs. n. 149 del 2011, appare opportuno decidere prioritariamente le questioni di carattere generale sollevate con riferimento all'art. 76 della Costituzione, e che investono i presupposti stessi della decretazione delegata. Esse, al pari delle censure che per tale profilo concernono specifiche disposizioni del d.lgs. n. 149 del 2011, sono ammissibili. Le norme impugnate hanno diretta incidenza sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni, sicché è palese, oltre che congruamente motivata, la ridondanza delle violazioni prospettate sulla sfera di competenza propria del sistema regionale (sentenze n. 22 del 2012 e n. 33 del 2011).

Le Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Lazio censurano tutte le disposizioni del d.lgs. n. 149 del 2011 oggetto dei rispettivi ricorsi per contrasto con tale parametro costituzionale. Le prime due ricorrenti richiamano anche, ma sempre per il medesimo profilo, l'art. 114 Cost., mentre la Regione Lazio evoca altresì, sempre con riguardo alla violazione della legge delega, gli artt. 5 e 120 Cost., ed il principio di leale collaborazione.

Il legislatore delegato avrebbe violato l'art. 2 della legge delega n. 42 del 2009, nella parte in cui esso impone al Governo di raggiungere un'intesa in sede di Conferenza unificata sullo schema di decreto legislativo da trasmettere alle Camere e nella parte in cui, in mancanza di intesa, obbliga il Consiglio dei ministri ad indicare le specifiche motivazioni per cui essa non è stata raggiunta.

Le questioni non sono fondate.

La relazione approvata dal Consiglio dei ministri, conformemente a quanto richiesto dalla legge delega, dà conto dell'impossibilità di raggiungere l'intesa, a causa delle «forti perplessità sulla costituzionalità del provvedimento» manifestate da Regioni ed enti locali. A sua volta, la Conferenza unificata ha preso atto, al termine della seduta del 18 maggio 2011, del mancato raggiungimento dell'intesa, in ragione di insuperabili rilievi relativi all'impianto generale dell'intervento normativo del Governo.

Stanti tali presupposti, la Corte esclude che il legislatore delegato abbia trasgredito all'obbligo, impostogli dalla legge delega, di collaborare lealmente con il sistema regionale e delle autonomie locali, al fine di giungere ad un testo il più possibile condiviso. Le obiezioni mosse, infatti, in particolar modo con riguardo alla disciplina recata dall'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, non erano tali da far intravedere un possibile punto di incontro, pur a seguito di ulteriori trattative. Un dissenso così radicale sui presupposti stessi di costituzionalità dell'intervento normativo del Governo, in altre parole, poneva quest'ultimo innanzi alla sola alternativa di rinunciare ad attuare la delega, ovvero di procedere ugualmente. La scelta compiuta si sottrae a censura, giacché obbligo di cooperare non significa affatto obbligo di astenersi dal provvedere, quando la cooperazione non ha più margini di successo sul nucleo fondante ed essenziale del provvedimento in questione, affidato alla competenza del legislatore delegato.

12.– L'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011 viene impugnato, con riferimento all'art. 76 Cost., dalla Regione Calabria, avuto riguardo non più ai presupposti generali di esercizio della delega, ma ad uno specifico profilo di contrasto con la legge delega.

La questione è fondata.

La disposizione censurata obbliga le Regioni a statuto ordinario a redigere una relazione di fine legislatura, che descriva dettagliatamente le principali attività normative e amministrative svolte durante la legislatura, con specifico riferimento ai

seguenti oggetti (art. 1, comma 4): a) sistema ed esiti dei controlli interni; b) eventuali rilievi della Corte dei conti; c) eventuali carenze riscontrate nella gestione degli enti comunque sottoposti al controllo della regione, nonché degli enti del servizio sanitario regionale, con indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio; d) eventuali azioni intraprese per contenere la spesa, con particolare riguardo a quella sanitaria, e stato del percorso di convergenza ai costi standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; e) situazione economica e finanziaria, in particolare del settore sanitario, quantificazione certificata della misura del relativo indebitamento regionale; f) individuazione di eventuali specifici atti legislativi, regolamentari o amministrativi cui sono riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio; g) stato certificato del bilancio regionale.

La latitudine dell'oggetto proprio della relazione di fine legislatura impedisce di attribuire la previsione impugnata ad alcuna delle norme di delega su cui espressamente si fonda il d.lgs. n. 149 del 2011, ovvero agli artt. 2, 17 e 26 della legge n. 42 del 2009. In particolare, l'art. 2, comma 2, lettere h) ed i), della legge delega consente al Governo, sia di definire il termine entro il quale Regioni ed enti locali sono tenuti a comunicare i propri bilanci preventivi e consuntivi, sia di introdurre l'obbligo di pubblicarli «in siti internet». Si tratta di una previsione così dettagliata nell'oggetto, da non poter venire posta a fondamento di prescrizioni diverse da quelle indicate.

L'art. 2, comma 2, lettera a), permette al delegato di estendere le sanzioni indicate dalla lettera z) nel caso di mancata o tardiva comunicazione dei dati ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ma con ciò evidentemente si appoggia a specifiche previsioni normative che fondano l'obbligo comunicativo, e non lo introduce.

L'art. 26 della legge n. 42 del 2009, poi, permette di prevedere forme di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono le Regioni, gli enti locali e lo Stato, ma al solo fine di contrastare l'evasione fiscale: anche in questo caso, l'oggetto della delega è ben distinto dalla materia invece regolata dalla disposizione impugnata.

Il legislatore delegato può emanare norme che rappresentino un coerente sviluppo dei principi fissati dal delegante, e, se del caso, anche un completamento delle scelte compiute con la delega (ex plurimis, ordinanza n. 73 del 2012 e sentenza n. 293 del 2010), ma non può spingersi ad allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse. In particolare, il test di raffronto con la norma delegante, cui soggiace la norma delegata, deve ritenersi avere esito negativo, quando quest'ultima intercetta un campo di interessi così connotato nell'ordinamento, da non poter essere assorbito in campi più ampi e generici, e da esigere, invece, di essere autonomamente individuato attraverso la delega.

La norma impugnata risponde ad una finalità di verifica e pubblicità sull'intera gamma delle attività regionali, di carattere normativo e amministrativo, così lata da coinvolgere, e potenzialmente incidere, l'intero fascio delle competenze costituzionali delle Regioni, il cui esercizio, nella maggior parte dei casi, è inevitabilmente connesso ad impegni di spesa.

Proprio la circostanza che la norma di delega abbia assunto in considerazione specifiche e limitate ipotesi di trasmissione e pubblicazione dei dati regionali rende priva di copertura ai sensi dell'art. 76 Cost. una disposizione delegata che si prefigge,

invece, il ben più ambizioso, e ben distintamente connotato, obiettivo di “trasparenza” (art. 1, comma 1, impugnato), in definitiva, dell’intera azione delle Regioni.

L’art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011 è stato perciò assunto in carenza di delega, e va per tale ragione dichiarato costituzionalmente illegittimo, quanto ai commi 1, 2, 3, 4, e 5. Tale declaratoria si estende in via consequenziale ai commi 3-bis e 6 dell’art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011, introdotti dal d.l. n. 174 del 2012, giacché essi sono del tutto privi di autonomia e significato, una volta caduta la porzione principale della disposizione cui accedono.

13.– Sono assorbite le questioni di costituzionalità promosse avverso l’art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011, per altri profili, dalle Regioni Calabria e Lazio.

14.– L’art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011 costituisce il cuore dell’intervento normativo in oggetto, ed è infatti stato impugnato da tutte le ricorrenti, ciascuna con riferimento ai commi sopra indicati.

Con tale disposizione, adottata sulla base della delega conferita dall’art. 17, comma 1 (recte: unico comma), lettera e), della legge n. 42 del 2009, si è per la prima volta data attuazione all’art. 126, primo comma, Cost. Come è noto, si tratta della norma costituzionale che prevede e disciplina, con riguardo alle Regioni a statuto ordinario, la rimozione cd. sanzionatoria (sentenza n. 196 del 2003) del Presidente della Giunta regionale e lo scioglimento del Consiglio regionale per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge, o ragioni di sicurezza nazionale.

Il comma 1 della norma impugnata descrive una fattispecie di «grave dissesto finanziario» in materia sanitaria, subordinata al congiunto verificarsi di tre presupposti: a) in una Regione tenuta a presentare il piano di rientro dal disavanzo previsto dall’art. 2, comma 77, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», il Presidente della Giunta, già nominato commissario ad acta dal Consiglio dei ministri, non adempie all’obbligo di redazione del piano, o agli obblighi da esso derivanti, anche sotto l’aspetto temporale; b) si riscontra in sede di verifica annuale il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano e il conseguente perdurare, o l’aggravamento, del disavanzo; c) si adotta per due esercizi consecutivi, stante l’omesso raggiungimento degli obiettivi del piano, un ulteriore incremento dell’aliquota dell’addizionale regionale IRPEF al livello massimo consentito dall’art. 6 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

L’art. 2, comma 2, prevede che il grave dissesto finanziario costituisce grave violazione di legge ai sensi dell’art. 126 Cost. Ove venga accertato dalla Corte dei conti, sia tale requisito, sia l’attribuzione di esso alla responsabilità, con dolo o colpa grave, del Presidente della Giunta, il Capo dello Stato dispone lo scioglimento e la rimozione, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, e previo parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali, espresso a maggioranza di due terzi dei componenti.

L’art. 2, comma 3, introduce sanzioni a carico della persona del Presidente rimosso, stabilendone l’incandidabilità a cariche elettive per dieci anni, e il divieto di nomina per il medesimo periodo quale componente di organi di governo di Unione europea, Stato, Regioni ed enti locali.

L'art. 2, comma 5, chiude l'insieme di precetti dedicati all'attuazione dell'art. 126 della Costituzione, attribuendo al Consiglio dei ministri il compito di nominare un commissario ad acta che sostituisca il Presidente della Giunta rimosso ai fini dell'ordinaria amministrazione e dell'adozione degli atti improrogabili, e fino all'insediamento del nuovo Presidente.

Le Regioni Emilia-Romagna, Umbria, Lazio e Calabria hanno impugnato, tra l'altro, tutte queste previsioni, mentre la sola Regione Campania ha ommesso di censurare il comma 1. Con riferimento ai ricorsi delle Regioni Lazio e Calabria bisogna poi puntualizzare che il tenore logico e letterale dei ricorsi consente di ritenere l'impugnativa circoscritta ai commi 1, 2, 3 e 5 dell'art. 2, ovvero alle sole previsioni direttamente relative al potere di scioglimento del Consiglio e di rimozione del Presidente della Giunta regionale.

14.1.– In ordine logico, è opportuno esaminare anzitutto le censure sollevate dalle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Calabria, con riferimento alla violazione dell'art. 76 Cost. da parte dell'art. 2, comma 1, impugnato.

Le prime due di tali ricorrenti osservano, in via preliminare, che la legge delega n. 42 del 2009 sarebbe stata parzialmente abrogata, e comunque modificata, proprio dalla legge n. 191 del 2009 (art. 2, commi 77 e seguenti), ovvero dal testo normativo cui la norma impugnata rinvia espressamente per definire il proprio campo applicativo. Si aggiunge che, in ogni caso, la legge n. 191 del 2009 avrebbe direttamente formulato previsioni sovrapponibili all'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, introducendo in tal modo una revoca parziale della delega originariamente conferita.

La Corte condivide, in linea di principio, la premessa teorica su cui si basa il ragionamento delle ricorrenti, ovvero che il Parlamento, esclusivo titolare della funzione legislativa (art. 70 Cost.), ben possa precludere al Governo l'esercizio di una delega in precedenza conferita, attraverso l'abrogazione, espressa o tacita, della norma delegante. La legge di delega, per tale verso, non si sottrae agli ordinari criteri ermeneutici cui è soggetto qualsiasi atto di legge, e, di conseguenza, alla possibilità che l'interprete possa rilevarne l'abrogazione per incompatibilità da parte di una legge sopravvenuta. E, naturalmente, il Governo è, perlomeno in ordine di tempo, il primo soggetto chiamato a verificare se continuino a sussistere i presupposti costituzionali di esercizio legittimo della delega (sentenza n. 278 del 2010), indagando, prima di tutto, sulla persistenza della norma delegante nell'ordinamento.

Tuttavia, se ciò vale in linea astratta, non altrettanto può dirsi in concreto con riferimento alla questione oggi da decidere.

L'art. 2, comma 77, della legge n. 191 del 2009, anziché porsi in linea di collisione con la legge delega e con la norma impugnata, definisce i presupposti di applicabilità di quest'ultima, perché stabilisce in quali casi la Regione sia tenuta ad elaborare un piano di rientro. Le previsioni contenute nei commi successivi, a propria volta, indicano a quali condizioni il Governo possa procedere a nominare il Presidente della Giunta commissario ad acta per l'attuazione del piano. Ed è a questo punto che la norma impugnata, anziché sovrapporsi o contrastare con simili disposizioni, ne recepisce il contenuto.

Proprio la circostanza che l'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011 operi un costante rinvio all'art. 2 della legge n. 191 del 2009, per quanto qui interessa, dimostra che tra i due assetti normativi vi è non conflitto, ma continuità. Un conto, infatti, è affermare che il legislatore delegato non può attuare la delega, quando essa è stata abrogata; tutt'altro

conto è aggiungere, secondo la erronea linea di pensiero delle ricorrenti, che il Governo non possa e non debba tenere in considerazione i mutamenti del quadro normativo, entro cui viene a collocarsi la legislazione delegata.

Del resto, eventuali problemi di coordinamento sono sempre possibili, specie a fronte di normative così complesse fin dai presupposti applicativi; ma certamente essi non generano illegittimità costituzionale, se non quando sia del tutto da escludere una possibile soluzione da parte degli interpreti.

Nel caso di specie, la Corte, anche alla luce del rapporto di integrazione tra le norme in questione, e comunque della alterità dei piani su cui esse intervengono, esclude che si sia verificata quest'ultima eventualità.

Le questioni sono, perciò, non fondate con riferimento sia alla violazione dell'art. 76 Cost., sia alla compromissione del principio della certezza del diritto, che viene richiamato dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria in modo peraltro incongruo sotto il profilo dell'eccesso di delega, posto che, semmai, esso introdurrebbe una autonoma lesione della Costituzione, riconducibile all'art. 3 della Costituzione.

14.2.– Le Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Calabria eccepiscono, quanto all'art. 2, commi 1, 2, 3 e 5, la violazione dell'art. 76 Cost., anche sotto il profilo dell'eccesso di delega, rispetto a quanto consentito dall'art. 17, lettera e), della legge n. 42 del 2009.

Le questioni non sono fondate.

La delega consente l'introduzione di meccanismi automatici sanzionatori degli "organi di governo" delle Regioni: ciò è indiscutibile, posto che tali misure scattano «nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione», oltre che agli enti locali.

L'art. 17 della legge n. 42 del 2009 aggiunge che «tra i casi di grave violazione di legge di cui all'art. 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali».

È da precisare che quest'ultima norma rientra, in base a quanto indicato dallo stesso art. 17, tra i "principi e criteri direttivi" posti a fondamento della delega.

La Corte reputa del tutto evidente, perciò, che l'attuazione dell'art. 126 Cost. sia stata legittimamente ritenuta oggetto del potere legislativo delegato.

Altrettanto chiaro è che il Governo ben poteva sviluppare la delega, senza limitarsi ad una mera scansione linguistica di essa, purché con riferimento ai soli casi di «grave dissesto nelle finanze regionali». Ora, l'eccesso di delega prospettato dalle ricorrenti avrebbe potuto palesarsi se la norma impugnata avesse travalicato tale limite, ma non certamente nel caso opposto, e in concreto realizzatosi. Il legislatore delegato ha infatti scelto di circoscrivere l'oggetto della rimozione e dello scioglimento sanzionatorio al caso del disavanzo nel solo settore sanitario, che a tutti gli effetti è parte costitutiva, e di grande rilievo, del complessivo dissesto delle finanze regionali, per cause imputabili in parte alle stesse Regioni (sentenza n. 98 del 2007).

In secondo luogo, la fattispecie del "grave dissesto finanziario" disegnata dalla norma impugnata non nasce dal nulla, ma consegue proprio al compimento di un complesso di "attività", anche di carattere omissivo, poste in essere dal Consiglio regionale e dalla persona fisica del Presidente della Giunta, in qualità di commissario ad acta.

In terzo luogo, tale fattispecie conduce alla rimozione e allo scioglimento degli organi di governo della Regione, in linea con quanto previsto dalla delega, attraverso il rinvio all'art. 126 Cost. Se, poi, sia costituzionalmente illegittimo che una simile

sanzione colpisca l'organo, a causa di violazioni di legge imputabili non a quest'ultimo, ma al commissario ad acta, veste con la quale ha operato la persona del Presidente della Giunta, è questione che non riguarda l'osservanza della delega, ma la conformità dell'esercizio di essa al modello costituzionale rappresentato dall'art. 126 Cost. (di cui si dirà infra).

14.3.– La Regione Lazio impugna l'art. 2, commi 1, 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011, in riferimento agli artt. 120, 121, 122, 123 e 126 Cost. ed al principio di leale collaborazione, poiché non sarebbe spettato al legislatore conferire attuazione all'art. 126 Cost., sovrapponendosi alla valutazione, di esclusiva competenza del Capo dello Stato, in ordine alla sussistenza dei presupposti costituzionali per procedere alla rimozione e allo scioglimento sanzionatorio. Le Regioni Emilia-Romagna e Umbria denunciano i commi 1 e 2 della norma impugnata, in riferimento all'art. 126 Cost., poiché essi non descriverebbero “fatti specifici e puntuali” così gravi, da poter giustificare l'attivazione del rimedio straordinario. La Regione Campania ritiene lesivo degli artt. 122 e 126 Cost. che, con l'art. 2, comma 2, impugnato, il legislatore abbia proceduto ad “autoqualificare” il grave dissesto finanziario quale grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126 Cost.

Le questioni non sono fondate.

14.4.– L'art. 126 Cost., nel testo vigente, e per quanto interessa, risponde alle medesime finalità, e riproduce il medesimo assetto nei rapporti tra Stato e Regioni, che fu voluto dal Costituente. Esso stabilisce sia i presupposti in presenza dei quali è consentito lo scioglimento sanzionatorio, sia gli organi costituzionali competenti ad intervenire nel procedimento.

Come è noto, in origine l'art. 126 Cost. prevedeva che il potere di scioglimento fosse esercitabile nei confronti del solo Consiglio regionale, anche quando quest'ultimo non avesse corrisposto all'invito del Governo a sostituire la Giunta o il Presidente, che avessero compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge.

Il testo dell'art. 126 Cost. fu poi sostituito dall'art. 4 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), nel quadro di un processo di revisione costituzionale volto a rafforzare l'autonomia statutaria delle Regioni, e ad attribuire ad esse, in particolare, la determinazione della forma di governo regionale, purché in armonia con la Costituzione.

Significativamente, a parte lievi modifiche di carattere testuale, il nucleo dell'art. 126 Cost. non ha subito alterazioni di sistema. Accanto allo scioglimento sanzionatorio del Consiglio, il legislatore della revisione costituzionale ha posto la rimozione del Presidente della Giunta, in ragione del rafforzamento che i nuovi statuti avrebbero potuto riservare a tale organo di governo, preannunciato del resto dall'opzione della Costituzione per l'elezione diretta di esso, nel caso di silenzio della fonte statutaria (art. 122 Cost.). Ne è seguita l'abrogazione dell'ipotesi di scioglimento del Consiglio quando non avesse dato corso all'invito del Governo a sostituire l'organo esecutivo, posto che, ad oggi, l'art. 126 Cost. permette di procedere direttamente a tanto nei riguardi del Presidente della Giunta. Si è poi cancellata la previsione concernente la nomina, con il decreto di scioglimento, di una commissione di tre cittadini che adottasse gli atti necessari, fino all'insediamento dei nuovi organi di governo regionali, ma tale soppressione si è accompagnata al riconoscimento implicito della competenza dello

Stato a disciplinare tale fase in via “esclusiva” (sentenze n. 68 del 2010 e n. 196 del 2003).

Del resto, all'applicabilità dell'art. 126 Cost. quanto alle Regioni a statuto ordinario corrispondono speculari previsioni degli statuti speciali, seppure in taluni casi non armonizzati con le modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 (art. 48 dello statuto della Regione Valle d'Aosta; art. 49-bis dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige; art. 50 dello statuto della Regione Sardegna; art. 22 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia). Solo nella Regione siciliana l'art. 8 dello statuto subordina lo scioglimento dell'Assemblea regionale a delibera delle Camere, ma, in ogni caso, ne ribadisce la configurabilità.

Difatti, il potere di scioglimento e, oggi, di rimozione funge da elemento caratteristico della forma di Stato regionale. Esso risponde alla perdurante esigenza di coniugare due fondamenti dell'architettura repubblicana, che accomunano Regioni ordinarie, Regioni a statuto speciale e Province autonome.

Da un lato, vi è la necessità di preservare l'autonomia costituzionale e politica delle Regioni, che si pone alla base dell'ordinamento delle autonomie territoriali, e che questa Corte ha già ritenuto caratterizzare «la stessa forma di Stato italiana come “Stato regionale”» (sentenza n. 229 del 1989). Dall'altro lato, tale autonomia si inserisce pur sempre nella cornice imposta dal principio fondamentale di unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.).

L'autonomia regionale, specie a seguito della revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, ha acquisito vaste competenze, anzitutto di carattere legislativo. Esse fanno capo ad un circuito politico-rappresentativo che è ulteriore e diverso rispetto all'indirizzo politico ed amministrativo di cui si rende garante il Governo della Repubblica, e che corrisponde all'accentuato pluralismo istituzionale e delle fonti del diritto prescelto dalla Costituzione.

Ben si comprende che l'art. 126 Cost. consenta il ricorso al potere sanzionatorio dello Stato verso gli organi regionali di vertice solo a fronte di una «situazione veramente eccezionale» (sentenza n. 50 del 1959), determinata da atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge e ragioni di sicurezza nazionale: in nessun caso, in particolare, lo scioglimento del Consiglio e la rimozione del Presidente della Giunta possono conseguire ad un conflitto con il Governo concernente scelte di discrezionalità politica, se non quando esse siano mediate da specifici obblighi legittimamente gravanti sul sistema regionale in forza della Costituzione, ovvero delle leggi, che risultino invece trasgrediti.

\Autonomia non significa, infatti, potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.).

L'esperienza seguita alla revisione del Titolo V della Costituzione ha mostrato che le stesse forme più accentuate di autonomia legislativa regionale non si sottraggono all'azione trasversale di competenze assegnate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost., mentre, nell'ambito di una competenza concorrente quale è il coordinamento della finanza pubblica, ripetutamente questa Corte ha stimato recessiva la dimensione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa della Regione, a fronte di misure necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale e costituenti principi fondamentali della materia (ex plurimis, sentenze n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004).

Questa Corte perciò ha già ritenuto che «nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, primo comma) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, secondo comma). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto, lo Stato appunto, avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento» (sentenza n. 274 del 2003).

Come la sentenza n. 274 del 2003 riconobbe nel Governo il destinatario di questa istanza unitaria, così deve ritenersi quanto all'art. 126 Cost.

In conformità al suo ruolo di responsabile dell'indirizzo politico generale, non può che spettare al Governo della Repubblica l'apprezzamento preliminare, ed inevitabilmente segnato da margini di discrezionalità, in ordine alla gravità delle violazioni in cui sia incorsa la Regione ai sensi dell'art. 126 Cost., anche con riferimento alla latitudine e alla profondità del pregiudizio che ne sia conseguito.

Stato e Regioni operano su piani in buona parte sovrapponibili, e per i quali si rende spesso necessario che le scelte poste in essere dal primo siano portate a compimento, e se del caso completate, dalle seconde.

In relazione a tale profilo, è il Governo che è meglio in grado di percepire gli effetti pregiudizievoli che possono conseguire ad una grave violazione di legge.

Non a caso, inoltre, la Costituzione attribuisce proprio al Governo il potere di sostituirsi alla Regione, per garantire la tutela dei beni primari indicati dall'art. 120, secondo comma, Cost.

Con riguardo allo scioglimento sanzionatorio, la competenza dell'organo esecutivo, del resto, è espressamente riconosciuta dalle disposizioni di fonte costituzionale degli statuti speciali, le quali condividono presupposti e finalità con l'art. 126 Cost., e richiedono la previa delibera del Consiglio dei ministri (art. 48 dello statuto della Regione Valle d'Aosta; art. 49-bis dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige; art. 50 dello statuto della Regione Sardegna; art. 22 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia), o comunque ne presuppongono l'iniziativa (art. 8 dello statuto della Regione siciliana).

Di conseguenza, l'art. 51 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali) prevede che il decreto di scioglimento sia adottato dal Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e previa delibera di tale ultimo organo; parimenti, l'art. 3, comma 3, lettera o), della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) continua ad affidare in via generale al Consiglio dei ministri la delibera sulla proposta di scioglimento del Consiglio regionale, secondo uno schema cui si adegua il comma 2 della norma impugnata.

Infine, questa Corte, pronunciandosi in riferimento all'art. 48 dello statuto della Regione Valle d'Aosta, ovvero ad una disposizione di livello costituzionale analoga all'art. 126 Cost., ha già, per tali ragioni, riconosciuto il carattere determinante che riveste in questa materia il ruolo del Governo (sentenza n. 101 del 1966).

Tuttavia, a garanzia dell'autonomia regionale, l'art. 126 Cost. non si limita a confinare il potere sanzionatorio dello Stato, per quanto interessa, alla violazione di

specifici obblighi legislativi legittimamente imposti alla Regione ed ai suoi organi, ma consegna ad un decreto motivato del Presidente della Repubblica la decisione di scioglimento e di rimozione, previo parere della Commissione parlamentare costituita per le questioni regionali.

La necessità di motivare il decreto di scioglimento e di rimozione non vale soltanto a rafforzare la posizione della Regione soggetta a potere sanzionatorio, ma rende chiaro che il Capo dello Stato, mediante tale atto, interviene nella propria veste di rappresentante e garante dell'unità nazionale, «non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica» (sentenza n. 1 del 2013).

Egli, attraverso la motivazione del decreto di scioglimento e rimozione, si risolve a ritenere soccombente l'istanza territoriale, che di tale unità è parte costitutiva, a fronte delle esigenze della Repubblica compromesse dalle azioni, od omissioni, illegittime degli organi di governo regionali.

In tal modo, la Costituzione persegue e bilancia armoniosamente tutti gli interessi di rilievo prioritario sottesi all'esercizio del potere sanzionatorio: a tutela del sistema regionale contro un potere dai confini altrimenti troppo vasti, esige che all'organo regionale venga contestata una "violazione di legge", ovvero un'ipotesi tipica di trasgressione agli obblighi di fonte primaria o statutaria cui soggiace la stessa autonomia regionale, e a cui debbono prestare obbedienza, nell'ambito delle rispettive competenze, il Consiglio e il Presidente della Giunta; aggiunge che siffatta violazione in sé non è sufficiente, ma che ne deve essere valutata la gravità; coinvolge nell'esito di questa delicata valutazione il Presidente della Repubblica e il Governo proponente, chiamato tramite l'organo competente alla controfirma del decreto presidenziale di scioglimento; assicura che il procedimento possa valersi dell'apporto consultivo del Parlamento, espresso dalla Commissione per le questioni regionali.

Va allora ribadito che la Costituzione definisce sia i presupposti del potere sanzionatorio, sia gli organi costituzionali coinvolti, ciascuno secondo competenze chiaramente ripartite.

14.5.– Alla luce di queste premesse, va rilevata l'infondatezza delle censure svolte dalle ricorrenti.

Quanto al presunto divieto costituzionale di arricchire l'art. 126 Cost., mediante l'indicazione di uno specifico caso di "violazione di legge", denunciato dalle Regioni Lazio e Campania, questa Corte non si limita ad osservare che il legislatore resta il primo destinatario della Costituzione, incaricato di attuarne le linee programmatiche e di svilupparne i principi, parallelamente all'evoluzione della società democratica. Vi è qui, inoltre, la considerazione che la norma impugnata rafforza (e comunque è coerente con) il profilo di legalità che l'art. 126 Cost. ha posto a presidio dell'autonomia regionale.

Come si è osservato, quest'ultima viene non minata, ma garantita dalla previsione che il potere di scioglimento e di rimozione non possa venire attivato, se non innanzi alla violazione di un puntuale precetto normativo, legittimamente imposto alla Regione. L'articolazione della più ampia fattispecie di inosservanza delle leggi di coordinamento della finanza pubblica in una maggiormente dettagliata ipotesi di "grave dissesto finanziario", dunque, sviluppa con coerenza un principio espresso dall'art. 126 Cost., a vantaggio dell'autonomia costituzionale delle Regioni.

Siamo perciò di fronte ad un caso, legittimo, di attuazione della Costituzione per mezzo della legge ordinaria, e non di un'incostituzionale "estensione" del potere sanzionatorio a vicende incompatibili con l'art. 126 Cost. (sentenza n. 229 del 1989).

Non si può dubitare, peraltro, che la reiterata e pervicace violazione dei principi volti al coordinamento della finanza pubblica, ma talvolta declinati in forma stringente, possa costituire in sé un'ipotesi di violazione di legge rilevante ai sensi dell'art. 126 Cost. Quando tali principi comportino l'obbligo di contenere la spesa, la Regione, sottraendosi a misure destinate ad operare sull'intero territorio nazionale, anche nella prospettiva di assicurare uno standard uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni attraverso la compressione di prestazioni eccedenti tale standard (sentenza n. 104 del 2013), in definitiva viene meno all'obbligo solidaristico sopra rammentato, avvantaggiando indebitamente i propri residenti, rispetto a chiunque altro.

Sul piano della formulazione astratta del precetto normativo, quindi, erano le Regioni Emilia-Romagna e Umbria, quando contestano la corrispondenza della norma impugnata al modello di responsabilità raffigurato dall'art. 126 Cost.

È però necessario precisare che, quando invece si dovesse passare sul versante della concreta applicazione della norma impugnata, essa non potrebbe, né dovrebbe essere interpretata nel senso di assorbire nella fattispecie legale il giudizio di gravità dell'inadempimento, al quale resta subordinata la legittimità costituzionale del potere di scioglimento e rimozione sanzionatori.

La Corte ha appena osservato che, nel comporre armonicamente gli interessi costituzionali in gioco, l'art. 126 Cost. ha affiancato alla dimensione di pura legalità incarnata dalla "violazione di legge" una dimensione di apprezzamento discrezionale sugli effetti di tale violazione, il cui "grave" carattere è rimesso alla stima del Governo e del Presidente della Repubblica.

Neppure il legislatore può incidere su di un assetto così disegnato dal Costituente, e ribadito dal legislatore della revisione costituzionale. Ne consegue che la norma impugnata può e deve essere interpretata nel senso che la fattispecie di grave dissesto finanziario ivi introdotta non giustifichi da sé l'esercizio del potere sanzionatorio dello Stato, se non accompagnata da una valutazione circa la gravità degli effetti da essa cagionati, da parte dei soli organi costituzionali a ciò chiamati dalla Costituzione.

14.6.– Le Regioni Emilia-Romagna ed Umbria censurano l'art. 2, commi 1, 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011, in riferimento all'art. 126 Cost., e al principio di ragionevolezza, per due profili concomitanti: in senso difforme da quanto prevede l'art. 126 Cost., il potere sanzionatorio dello Stato colpirebbe la persona fisica del Presidente della Giunta non già in quanto organo di governo della Regione, ma nella veste di commissario ad acta nominato dal Consiglio dei ministri per attuare il piano di rientro dal disavanzo sanitario. Inoltre, la rimozione è preceduta da un procedimento facente capo alla Corte dei conti, del quale, in modo manifestamente irragionevole, il legislatore non specifica la natura e i tempi, con la conseguenza che esso potrebbe protrarsi così a lungo da generare uno stato di «grave incertezza e di delegittimazione degli organi costituzionali della Regione».

La prima di tali censure, diretta contro le medesime previsioni, è sviluppata anche dalle Regioni Lazio e Calabria, entrambe con riferimento, tra l'altro, all'art. 126 Cost. e l'ultima anche con riguardo al principio di ragionevolezza.

La seconda delle censure appena esposte è proposta anche dalla Regione Campania ed investe l'art. 2, commi 2, 3 e 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, in riferimento agli artt. 122 e 126 Cost.

Entrambe le questioni sono fondate, limitatamente all'art. 2, commi 2, 3 e 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, in riferimento all'art. 126 Cost. ed al principio di ragionevolezza. 14.7.– Questa Corte non può esimersi dal rilevare, incidentalmente, che la norma impugnata presenta due profili apertamente contrari al modello costituzionale al quale doveva, invece, uniformarsi.

Come si è appena specificato, l'art. 126 Cost. ha compiuto scelte precise in ordine al riparto delle competenze costituzionali tra gli organi investiti dell'applicazione del potere sanzionatorio.

Tra questi ultimi non compare la Corte dei conti, mentre al parere affidato alla Commissione parlamentare per le questioni regionali non è attribuito carattere vincolante.

L'art. 2, comma 2, impugnato esige, invece, che il Capo dello Stato possa adottare il decreto di scioglimento e rimozione solo su parere conforme della Commissione, per di più espresso a maggioranza di due terzi. L'asse della decisione è stato così alterato rispetto alla previsione costituzionale, poiché il Presidente della Repubblica è tenuto ad esercitare il potere, uniformandosi al parere che proviene dalle Camere.

Parimenti, il conferimento alla Corte dei conti della funzione di accertare la «diretta responsabilità, con dolo o colpa grave del Presidente della Giunta regionale» spezza indebitamente il delicato equilibrio con cui la Costituzione ha conciliato la sfera di stretta legalità propria della “violazione di legge” con la concomitante dimensione di discrezionalità politica, nel senso sopra precisato, sottesa alla rimozione, e vertente sulla gravità della violazione. Merita di essere osservato a tale proposito che il Costituente, dopo avere ipotizzato che lo scioglimento del Consiglio regionale fosse preceduto dal parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato (Commissione per la Costituzione, 2° Sottocommissione, seduta del 13 novembre 1946), ben presto si risolse nel senso opposto di escludere l'opportunità di un parere proveniente da un organo giurisdizionale, o comunque tecnico (Commissione per la Costituzione, 2° Sottocommissione, seduta del 4 dicembre 1946).

La Costituzione ha attribuito al Capo dello Stato e al Governo, l'uno rappresentante dell'unità nazionale e l'altro garante dell'indirizzo politico generale, il compito di valutare il grado di responsabilità implicato dalla violazione di legge, giacché anche da esso si desume l'ampiezza e la gravità dell'inadempimento. Inoltre, essa assicura la piena tutela delle istanze regionali, affidando a questa Corte la risoluzione di eventuali conflitti tra Stato e Regione che possano insorgere in sede di applicazione dell'art. 126 Cost. In questo contesto, non vi è spazio per un intervento dell'organo della giurisdizione contabile.

Detto ciò, e venendo alle censure, il comma 2 della norma impugnata, nella parte in cui prevede questo intervento, senza tuttavia specificarne presupposti, natura e tempi di svolgimento, viola anche per tale profilo l'art. 126 Cost. e il principio di ragionevolezza, la lesione del quale senz'altro qui ridonda sulle attribuzioni costituzionali della Regione.

Questa Corte ha già affermato che l'esercizio del potere sanzionatorio in oggetto risponde alla necessità costituzionale di un “immediato allontanamento” dalla carica della persona che la occupa (sentenza n. 12 del 2006). In effetti, la situazione non

sarebbe davvero “eccezionale” (sentenza n. 50 del 1959), e tale da giustificare un “atto di penetrante ingerenza” (sentenza n. 81 del 1979) nell’autonomia regionale, se essa fosse compatibile con i tempi occorrenti alla definizione del giudizio contabile, che sono per necessità ben altri rispetto ai tempi della politica.

In queste condizioni, l’organo di governo della Regione viene assoggettato ad un procedimento sanzionatorio, di per sé contraddittorio rispetto all’urgenza del decidere, e comunque dai tratti così indefiniti, da rendere incerte le prospettive di esercizio della carica, in danno dell’autonomia regionale.

Fondate sono altresì le questioni sollevate con riferimento al fatto che la rimozione colpisce il Presidente della Giunta in ragione di attività svolte non in tale veste, ma nella qualità di commissario ad acta nominato, e diretto, dal Governo.

L’art. 126 Cost. richiede che la grave violazione di legge sia imputabile all’organo di vertice della Regione, che ne viene sanzionato.

L’art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2011, con espressione piuttosto impropria, subordina la fattispecie di grave dissesto finanziario al fatto che la Regione sia «assoggettata a piano di rientro ai sensi dell’art. 2, comma 77, della legge 23 dicembre 2009, n. 191». Quest’ultima disposizione si limita a stabilire a quali condizioni la Regione sia tenuta a presentare un piano di rientro di durata non superiore a tre anni. È agevole interpretare la norma impugnata nel senso che essa si riferisca al caso in cui la Regione non ha ottemperato all’obbligo di redigere il piano, o ne ha stilato uno inadeguato, imponendo al Governo la soluzione estrema di nominarne il Presidente della Giunta proprio commissario, ai sensi dell’art. 2, comma 79, della legge n. 191 del 2009, ed in conformità all’art. 120 Cost.

L’attività del commissario, inserendosi nell’ambito del potere sostitutivo esercitabile dallo Stato nei confronti della Regione, è perciò direttamente imputabile al primo, e quindi va posta «al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenza n. 78 del 2011), al punto che resta legittimamente precluso persino un adempimento tardivo nella qualità di Presidente della Giunta (sentenza n. 193 del 2007). La separazione dei ruoli, pur svolti dalla medesima persona fisica, è così netta, che la stessa legge regionale non può sovrapporne le funzioni, attribuendo al Presidente compiti riservati al commissario (sentenza n. 2 del 2010, paragrafo 9 del Considerato in diritto). Infine, durante la vigenza del piano di rientro, neppure il legislatore regionale può interferire con esso (sentenza n. 78 del 2011). Anzi, l’art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009 obbliga il Consiglio regionale a modificare, sospendere o abrogare norme regionali che siano di ostacolo all’attuazione del piano, e comunque dall’astenersi dal produrne di nuove.

In questo quadro, sia l’inadempimento del commissario ad acta indicato dalla lettera a) dell’art. 2, comma 1, impugnato, sia il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro previsto dalla lettera b), e tale da coinvolgere lo stesso Consiglio regionale quale destinatario delle iniziative legislative necessarie, esulano dalla piena ed esclusiva imputabilità agli organi di vertice della Regione. Né ha rilievo che la legge individui proprio nel Presidente della Giunta il commissario ad acta, essendo egli corresponsabile dell’attuale stato di dissesto finanziario. La norma impugnata vincola l’esercizio dell’eccezionale potere di rimozione al verificarsi di violazioni che sono tutte da collocare nella fase posteriore alla nomina del commissario governativo.

Lo Stato, optando per l’esercizio del potere sostitutivo, ovvero di una prerogativa che resta ben distinta dal potere di scioglimento e rimozione degli organi regionali (sentenza n. 81 del 1979), si assume l’onere del processo coartato di

risanamento delle finanze regionali. Conseguentemente, la norma impugnata incorre nella violazione dell'art. 126 Cost., là dove contestualmente pretende di imputare la responsabilità di tali attività direttamente alla Regione, sanzionandone gli organi in caso di fallimento.

Tali considerazioni comportano l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011, ovvero delle norme che definiscono compiutamente gli effetti del grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo sanitario, ai sensi dell'art. 126 Cost.

14.8.– Sono assorbite le ulteriori questioni di costituzionalità sollevate dalle ricorrenti in riferimento all'art. 2, commi 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011.

14.9.– Le medesime questioni, e parimenti tutte le questioni sollevate in riferimento agli altri parametri costituzionali indicati al paragrafo n. 1 della presente sentenza, e non altrimenti decise, sono invece inammissibili nella parte in cui investono l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2011.

Tale disposizione conserva una propria autonomia logico-giuridica, pur cadute le previsioni che, in base a questo istituto, permettevano di procedere in forza dell'art. 126 Cost. Il "grave dissesto finanziario", in particolare, comporta la potestà del Governo di nominare un nuovo commissario ad acta (art. 2, comma 4, non impugnato), e determina le decadenze automatiche previste dall'art. 3 del d.lgs. n. 149 del 2011. Tutte le ricorrenti, salvo la Regione Campania, hanno censurato l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2011 esclusivamente per la parte in cui esso costituiva una fattispecie di grave violazione di legge, in base all'art. 126 Cost.

L'inammissibilità delle questioni deriva, perciò, direttamente dal rilievo per cui esse non recano alcuna motivazione idonea a contestare la legittimità costituzionale, in sé e per sé, della fattispecie indicata dalla norma impugnata, quale fondamento per l'applicazione di ulteriori previsioni del d.lgs. n. 149 del 2011.

14.10.– Le sole Regioni Emilia-Romagna e Umbria impugnano l'art. 2, comma 7, del d.lgs. n. 149 del 2011, in riferimento all'art. 120 Cost.

La questione non è fondata.

La disposizione censurata prevede che il Presidente della Giunta sia nominato commissario ad acta del Governo, quando la Regione, in settori diversi da quello sanitario, non abbia garantito l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e il raggiungimento degli obiettivi di servizio. Le ricorrenti appuntano la propria attenzione proprio su questi obiettivi, che non sarebbero tali da giustificare l'esercizio del potere sostitutivo.

La norma impugnata può e deve essere interpretata nel senso, costituzionalmente conforme, secondo cui essa giustifica il potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost., solo se il mancato conseguimento dell'obiettivo di servizio abbia, o possa compromettere, i livelli essenziali delle prestazioni: questi ultimi rimangono, perciò, l'esclusivo punto di riferimento, al quale calibrare gli effetti dell'inerzia regionale.

Né mancano alla Regione gli strumenti di tutela, anche innanzi a questa Corte, avverso atti del Governo lesivi di tale principio.

15.– L’art. 3 del d.lgs. n. 149 del 2011 reca disposizioni in punto di decadenza automatica e interdizione dei funzionari regionali e dei revisori dei conti, in conseguenza dello stato di grave dissesto finanziario di cui al precedente art. 2.

Le Regioni Emilia-Romagna ed Umbria hanno dedotto la violazione dell’art. 76 Cost., posto che la legge delega limiterebbe questo regime sanzionatorio ai soli amministratori degli enti locali.

La questione è fondata, limitatamente ai commi 2 e 3 della norma impugnata.

L’art. 17, comma 1 (recte: unico comma), lettera e), della legge delega, come si è già visto, permette al Governo di introdurre la «previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all’articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici».

Tale disposizione è chiara nel circoscrivere il potere del legislatore delegato di disciplinare l’interdizione dalle cariche con riguardo ai soli funzionari degli “enti locali”, nozione nella quale non possono ricomprendersi le Regioni (sentenze n. 165 del 2011; n. 33 del 2011; n. 278 del 2010; n. 20 del 2010).

Viceversa, il comma 2 della norma impugnata regola l’interdizione nei confronti di funzionari appartenenti al plesso organizzativo regionale, ed il comma 3 pone sempre verso costoro un divieto di nomina di analoga natura, e quindi da ricomprendersi nei casi che la legge delega definisce di interdizione dalle cariche.

15.1.– La medesima questione non è fondata, con riguardo all’art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2011. La legge delega, infatti, consente al Governo di disciplinare automatismi sanzionatori anche nei confronti degli organi di governo e amministrativi della Regione, che è appunto quanto si è realizzato con la norma impugnata.

Parimenti non fondata è la questione proposta dalla Regione Lazio, in riferimento all’art. 3 del d.lgs. n. 149 del 2011, e per violazione dell’art. 76 Cost. La ricorrente rileva che la delega subordinerebbe il meccanismo sanzionatorio al compimento di “attività”, mentre la norma delegata lo comminerebbe a prescindere da tale requisito.

La Corte ha già osservato, a tal proposito, che il grave dissesto finanziario è il frutto conclusivo di atti e di omissioni illegittime, e questo rilievo basta a dar conto della infondatezza della censura.

15.2.– Sono assorbite le ulteriori censure svolte dalle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Lazio, con riferimento all’art. 3, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 149 del 2011.

15.3.– Le Regioni Emilia-Romagna ed Umbria impugnano l’art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2011, per violazione dell’art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

La Regione Lazio impugna la medesima disposizione, per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 123 Cost.

La norma censurata, al verificarsi del grave dissesto finanziario, impone la decadenza automatica dei direttori regionali, dei direttori amministrativi e sanitari degli

enti del servizio sanitario, del dirigente responsabile dell'assessorato regionale competente, e dei revisori dei conti.

Le ricorrenti lamentano la pervasiva ingerenza che da ciò deriva alla propria organizzazione interna e, quanto alla Regione Lazio, alla autonomia statutaria regionale.

Le questioni non sono fondate.

La Corte premette che la norma impugnata ha un campo applicativo del tutto sottratto ai rigorosi presupposti enunciati dall'art. 126 Cost., ed estraneo all'autonomia assegnata dall'art. 123 Cost. allo statuto regionale.

Essa, in primo luogo, non raggiunge gli organi che compongono la forma di governo della Regione, ma colpisce determinati funzionari appartenenti all'organizzazione regionale, coinvolti, sia obiettivamente (i direttori generali), sia previo accertamento della responsabilità (tutti gli altri), nel grave disavanzo sanitario.

Ora, spetta allo statuto determinare i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento dell'apparato regionale (art. 123 Cost.). Nel caso di specie, viene invece incisa, per ragioni del tutto peculiari, la continuità del rapporto di lavoro che lega alla Regione taluni funzionari. Si è, perciò, su di un livello di concretezza che senza dubbio esula dallo statuto, e ricadrebbe piuttosto nell'ambito della potestà residuale della Regione in tema di organizzazione interna, da esercitare nel rispetto dei principi statutari (sentenza n. 233 del 2006).

Tuttavia, questa Corte ha già affermato che tale competenza della Regione recede a fronte di misure volte al coordinamento della finanza pubblica, purché il nucleo di esse possa attribuirsi ad un principio fondamentale di quest'ultima materia (ex plurimis, sentenze n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004).

In linea di massima, effetti così dettagliati potrebbero venire introdotti, per finalità organizzative e di contenimento della spesa, dal solo legislatore regionale. Ma la norma impugnata fa seguito ad una grave inadempienza da parte della Regione, nella quale i funzionari preposti al settore sanitario, e soggetti alle direttive del commissario ad acta, sono senz'altro coinvolti.

La Corte ribadisce che, quando una Regione viola gravemente e sistematicamente gli obblighi derivanti dai principi della finanza pubblica, come nel caso che conduce alla nomina del commissario ad acta, allora essa patisce una contrazione della propria sfera di autonomia, a favore di misure introdotte per sanzionare tali inadempimenti da parte dello Stato. Queste misure, benché mirate e specifiche, appartengono all'ambito dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 155 del 2011), e sono perciò legittimamente adottabili dal legislatore statale, come è accaduto nel caso di specie.

6.– L'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, è stato impugnato dalle Regioni Valle d'Aosta (reg. ric. n. 16 del 2013), Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 17 del 2013) e Sardegna (reg. ric. n. 20 del 2013), e dalla Provincia autonoma di Trento (reg. ric. n. 18 del 2013), in relazione ai parametri indicati supra, punto 2 della presente sentenza.

La disposizione censurata, come si è anticipato, è del tutto innovativa rispetto alla norma originaria. Quest'ultima si limitava ad attribuire allo Stato il potere di attivare verifiche sulla gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche indicate dall'art. 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), con espressa eccezione per le Regioni e le Province autonome. Tali verifiche, le cui modalità avrebbero dovuto essere definite

d'intesa con la Conferenza unificata, si risolvevano in un'ipotesi ulteriore di "controllo e monitoraggio dei conti pubblici" (art. 14 della legge n. 196 del 2009), anzitutto degli enti locali, finalizzato all'eventuale adozione del piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza indicato dalla lettera d) dell'art. 14, comma 1, della legge n. 196 del 2009.

A seguito della novella legislativa, il potere di verifica è stato configurato «anche nei confronti delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano», ove emergano «indicatori» di squilibrio finanziario, ed è stato costruito al fine della immediata comunicazione dei dati acquisiti alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio.

A fronte di un'esplicita previsione di diretta applicabilità al sistema regionale e delle autonomie speciali, non possono trarsi argomenti contrari, quanto a queste ultime, né dalla clausola di salvaguardia espressa dall'art. 13 del d.lgs. n. 149 del 2011, né da quella contenuta nell'art. 11-bis del d.l. n. 174 del 2012 (sentenza n. 241 del 2012).

Una volta riconosciuto il nuovo significato della norma impugnata, ne muta anzitutto il rapporto con l'art. 14 della legge n. 196 del 2009, che continua a disciplinare una fattispecie tipica, con riguardo a finalità estranee al controllo contabile. Con ogni evidenza, ad oggi, l'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011 rinvia all'art. 14 della legge n. 196 del 2009 al solo scopo di allargare il potere di vigilanza fino all'impiego dei servizi ispettivi di finanza pubblica qui indicati. Lo Stato, ed in particolare il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale, non intende limitarsi all'acquisizione per via telematica dei dati rilevanti, "anche" attraverso il Sistema informativo di cui all'art. 28 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)» attuato con il decreto ministeriale 5 marzo 2007, n. 17114, recante «Codificazione, modalità e tempi per l'attuazione del SIOPE per le Regioni (articolo 28, comma 5, L. 27 dicembre 2002, n. 289 e articolo 1, comma 79, legge 30 dicembre 2004, n. 311)», ma si dota di un ben più penetrante potere generale di accesso agli uffici regionali.

Tale potere, in ogni caso, trova il proprio sbocco naturale nell'attivazione delle attribuzioni di controllo spettanti alla Corte dei conti, venendo anche per tale verso a divaricarsi rispetto a quanto normato dall'art. 14 della legge n. 196 del 2009.

Così coordinata con quest'ultima previsione, la disposizione impugnata si sottrae quindi al profilo di manifesta contraddittorietà ed irrazionalità, per il quale è stata denunciata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento all'art. 3 Cost.

16.1.– Tutte le ricorrenti, ciascuna con riguardo alle rispettive norme statutarie e di attuazione degli statuti speciali, lamentano, con riguardo all'esercizio della vigilanza statale nei confronti degli uffici regionali e della Provincia, la lesione della propria autonomia finanziaria e contabile. Le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia, oltre che la Provincia autonoma di Trento, richiamano anche la competenza in materia di ordinamento degli uffici regionali, e, quanto alla prima e alla terza di tali ricorrenti, la riserva alla Regione e alla Provincia autonoma delle funzioni amministrative nell'ambito materiale delle corrispondenti attribuzioni legislative.

16.2.– La sola Regione Valle d'Aosta censura la norma impugnata, anche con riferimento all'esercizio del potere di verifica nei confronti degli enti territoriali del

territorio valdostano, alla luce della competenza primaria in tema di “ordinamento degli enti locali” assegnata dall’art. 2, comma 1, lettera b), dello statuto.

La questione è inammissibile, giacché non è supportata dalla necessaria adeguata motivazione (sentenza n. 41 del 2013).

La ricorrente si limita, infatti, ad ipotizzare che la «gestione amministrativo-contabile di un ente locale ne caratterizzi l’ordinamento», senza spiegare perché e in quali termini la funzione di vigilanza, preposta al posteriore controllo della Corte dei conti, a propria volta inerisca all’ambito materiale posto a base della censura; in particolare, la ricorrente non si interroga, e non motiva, su quale rapporto vi sia tra la potestà della Regione in tema di ordinamento dell’ente territoriale e l’autonomia statutaria ed organizzativa che a quest’ultimo compete.

Per tale verso, dunque, non vi è alcun parallelismo immediato, tale da non richiedere congruo supporto motivazionale, rispetto alla competenza legislativa sulla organizzazione degli uffici regionali, che di per sé comprende un’organica disciplina di essi. Ponendo sul medesimo piano argomentativo l’una e l’altra tra tali distinte competenze legislative della Regione, la ricorrente ha prospettato una questione generica, e perciò inammissibile.

16.3.– La Corte esclude che l’art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall’art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, abbia disciplinato una nuova forma di controllo sul sistema regionale e locale, affidato alla Corte dei conti, come erroneamente opinano tutte le ricorrenti.

La disposizione impugnata non spende parola sui confini e sugli effetti di un simile controllo, come invece sarebbe stato necessario, ove davvero il legislatore fosse stato mosso dall’intenzione di ampliare il campo di azione del giudice contabile. È invece evidente che la norma si colloca in una fase anteriore, attribuendo al Ministero dell’economia e delle finanze un potere di verifica strumentale all’esercizio delle funzioni che l’ordinamento già riconosce alla Corte dei conti, e la cui legittimità costituzionale non è oggi in discussione.

Una conclusione diversa potrebbe essere tratta, solo se si ritenesse fin d’ora che lo “squilibrio finanziario” su cui verte il potere di verifica assegnato dalla norma impugnata sia in linea di principio estraneo all’oggetto del controllo di gestione esercitabile nei confronti delle Regioni.

Ma questa affermazione, sviluppata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, è già stata smentita da questa Corte, fin dalla sentenza n. 29 del 1995, con la quale si è ritenuta la legittimità costituzionale di «un tipo di controllo, come quello previsto dalle disposizioni contestate, che abbia ad oggetto, non già i singoli atti amministrativi, ma l’attività amministrativa, considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento, e che debba essere eseguito, non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento. Infatti, il disegno costituzionale della pubblica amministrazione - delineato in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81) e del coordinamento dell’autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) - permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto al controllo, essenzialmente esterno, di legittimità e l’estensione di tali forme

ulteriori alle amministrazioni regionali» (sentenza n. 29 del 1995, punto 9.1 del Considerato in diritto).

È pacifico che entro una nozione così larga, e così attenta a rimarcare in particolar modo l'impatto dell'attività amministrativa sulle finanze pubbliche, debba rientrare non solo il controllo sulla gestione amministrativa, ma anche quello sulla gestione finanziaria. In seguito, tale profilo è stato ribadito dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), per il quale «la Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea». Questo principio, senza dubbio applicabile ai soggetti ad autonomia speciale (sentenze n. 60 del 2013 e n. 267 del 2006), convive, ma non viene meno per effetto della «potestà delle Regioni a statuto speciale, nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità». Si tratta di attribuzione, anch'essa prevista dall'art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003 concernente infatti le sole modalità di adattamento del controllo della Corte dei conti alle peculiarità recepite dagli statuti speciali, al pari dell'analogo art. 20 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione). Né la Corte ha mai mutato avviso sul punto: la sentenza n. 236 del 2004, richiamata in senso contrario dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, ha riguardato il solo comma 1 dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003, in tema di conferimento delle funzioni amministrative, e dunque materia affatto diversa dal controllo di gestione.

Più in generale, è costante nella giurisprudenza di questa Corte l'affermazione secondo cui legittimamente il legislatore statale conferisce alla Corte dei conti funzioni esercitabili nei confronti non solo delle Regioni a statuto ordinario, ma anche delle autonomie speciali (sentenza n. 29 del 1995; in seguito, sentenze n. 60 del 2013; n. 267 del 2006; n. 171 del 2005). Ben si comprende, infatti, che attribuzioni fondate sugli artt. 28, 81 e 97 Cost., anche in riferimento all'art. 119 Cost. ed al coordinamento della finanza pubblica, non possano incontrare i limiti peculiari dell'autonomia speciale, ma si impongano uniformemente, perlomeno nei tratti costitutivi ed essenziali, sull'intero territorio della Repubblica. Non hanno perciò mai avuto successo i tentativi delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di opporre al legislatore statale, in questa materia, sfere di più ampia autonomia legislativa e amministrativa, rispetto a quelle di cui godono le Regioni a statuto ordinario. Non a caso, sono state di regola le norme di attuazione degli statuti delle parti ricorrenti ad adeguarsi alla legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), istitutiva del controllo di gestione, e non il contrario (art. 3 del d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125 per la Regione Friuli-Venezia Giulia; art. 1 del d.lgs. 14 settembre 2011, n. 166 per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige; art. 1 del d.lgs. 5 ottobre 2010, n. 179 per la Regione Valle d'Aosta), mentre, altrove, la normativa dello Stato si è naturalmente sovrapposta alla disciplina statutaria e di attuazione (d.P.R. n. 21 del 1978 per la Regione Sardegna).

16.4.– Appare oramai chiaro, alla luce di quanto appena osservato, in primo luogo, che questa Corte è chiamata a valutare della legittimità costituzionale non già di una nuova forma di controllo del giudice contabile, ma esclusivamente di un potere strumentale

all'esercizio delle funzioni altrove assegnate alla Corte dei conti; in secondo luogo, che a fronte di un tale oggetto, i confini dell'autonomia finanziaria ed organizzativa delle ricorrenti sono definiti da parametri costituzionali comuni a tutte le Regioni, in quanto più ampi di quelli garantiti dallo statuto e dalle norme di attuazione (art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001).

Si tratta, infatti, di valutare se la norma impugnata comprime illegittimamente la competenza regionale residuale in materia di organizzazione degli uffici della Regione (ex plurimis, sentenze n. 43 del 2011; n. 200 del 2008; n. 159 del 2008; n. 95 del 2008; n. 233 del 2006; n. 274 del 2003), eccedendo dai limiti di un principio di coordinamento della finanza pubblica, come tale applicabile, per espressa volontà del legislatore statale riferita a questo caso specifico, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 193 del 2012; inoltre, sentenze n. 229 del 2011; n. 169 del 2007).

16.5.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, è fondata in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., più favorevoli rispetto alle rispettive disposizioni statutarie in materia di autonomia finanziaria (richiamate da tutte le ricorrenti) e in materia di organizzazione degli uffici (evocata da tutte le ricorrenti, salvo la Regione Sardegna).

Questa Corte ha ripetutamente riconosciuto la legittimità di leggi statali intese ad acquisire dalle Regioni dati utili, anche nella prospettiva del coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 376 del 2003; in seguito, sentenze n. 36 del 2004; n. 35 del 2005), ed in particolare in rapporto alle attribuzioni della Corte dei conti (sentenze n. 57 del 2010; n. 417 del 2005; n. 64 del 2005).

La disposizione impugnata eccede tali confini, circoscritti alla trasmissione da parte degli uffici regionali delle notizie ritenute sensibili, per attribuire non al giudice contabile, ma direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della Regione, nel caso di squilibrio finanziario, per mezzo dei propri servizi ispettivi.

Il grado e la rilevanza costituzionale dell'autonomia politica della Regione si misura anche sul terreno della sottrazione dei propri organi e dei propri uffici ad un generale potere di sorveglianza da parte del Governo, analogo a quello che spetta invece nei confronti degli enti appartenenti al plesso organizzativo statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

Naturalmente, non possono escludersi casi specifici in cui gli interessi costituzionali sollecitati dalla fattispecie si coagulano intorno ad un nucleo di competenze, la cui titolarità spetta esclusivamente allo Stato. Per tali ipotesi, non è contestabile la legittimità costituzionale di una disciplina che protegga simili interessi, attribuendo poteri ispettivi e di vigilanza ad organi statali (sentenze n. 159 del 2008; n. 97 del 2001; n. 452 del 1989; n. 29 del 1995; n. 219 del 1984), né è contestabile l'esercizio di tali poteri al fine di far valere uno specifico obbligo gravante sul sistema regionale, in particolare nella prospettiva di riferirne alla competente Procura contabile (sentenza n. 370 del 2010). Ben diverso, però, è il caso in cui a finire sotto osservazione è l'attività amministrativa tutta delle Regioni e delle Province autonome, sia pure in presenza di indici di squilibrio nella gestione finanziaria.

L'ampiezza e l'incisività di un tale potere di verifica cela in definitiva un corrispondente potere di vigilanza, attivabile per mezzo dei servizi ispettivi dello Stato,

volto a rilevare la cattiva gestione degli uffici da parte della Regione, cui spetta organizzarli ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Né vale in senso contrario porre in rilievo che la disposizione impugnata è finalizzata a rafforzare l'intervento della Corte dei conti.

Allo scopo di contemperare l'autonomia costituzionale del sistema regionale con l'interesse unitario alla sana gestione amministrativa e finanziaria, e a soli fini collaborativi, l'art. 3 della legge n. 20 del 1994 ha individuato nella Corte dei conti l'organo al quale riservare il potere di «effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti», anche nei confronti delle Regioni e delle Province autonome. E questa Corte, chiamata a giudicare della legittimità costituzionale della normativa che introduceva in tal modo il controllo di gestione, ha stimato che tale attribuzione non costituisse un aspetto secondario dell'intervento in questione, ma ne fosse piuttosto un fondamento. Difatti, tale organo agisce «quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico», «di modo che l'imputazione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non può essere considerata come l'attribuzione di un potere che si contrappone alle autonomie delle regioni» (sentenza n. 29 del 1995).

Ora, la norma impugnata supera il punto di sintesi che si era in tal modo raggiunto a tutela dell'autonomia regionale, affidando al Governo l'esercizio di un potere di verifica che, pur restando strumentale rispetto ai compiti del giudice contabile, ugualmente si divarica dal procedimento attivabile e gestibile da quest'ultimo, ed in definitiva si duplica in danno delle Regioni e delle Province autonome.

Tale assetto normativo eccede i limiti propri dei principi di coordinamento della finanza pubblica, e si ripercuote sulla competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici, per entrambi questi aspetti. Anzitutto, poiché riserva all'apparato ministeriale un compito fino ad oggi consacrato all'imparziale apprezzamento della Corte dei conti (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995). Inoltre, poiché ciò accade in difetto di proporzionalità tra il mezzo impiegato ed il fine perseguito, non essendovi ragione di supporre l'inidoneità degli ampi poteri ispettivi di quest'ultima a conseguire i medesimi risultati, secondo modalità maggiormente compatibili con l'autonomia regionale.

L'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011 va perciò dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale e alle Province autonome.

16.6.– Sono assorbite le ulteriori questioni proposte dalle parti ricorrenti nei confronti dell'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, in riferimento ai parametri indicati supra, punto 2 della presente sentenza.

17.– La Regione Lazio impugna l'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost.

La disposizione censurata disciplina gli effetti conseguenti alla mancata osservanza del patto di stabilità interno da parte della Regione e degli enti locali, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza.

La ricorrente circoscrive le proprie censure all'incisione dell'autonomia regionale, e ritiene che si sia in presenza di “sanzioni” così gravi e dettagliate, da ledere l'autonomia finanziaria tutelata dall'art. 119 Cost. e da eccedere la competenza dello Stato a dettare i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica.

Quanto, poi, alla specifica misura regolata dalla norma impugnata alla lettera d) del comma 1, ovvero al divieto di assumere personale a qualsiasi titolo, vi sarebbe anche la lesione dell'art. 117, quarto comma, Cost., relativo alla competenza residuale della Regione in materia di organizzazione interna e del personale.

Le questioni non sono fondate.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che Regioni ed enti locali sono tenuti a concorrere alle manovre volte al risanamento dei conti pubblici, anche al fine di garantire l'osservanza degli obblighi assunti in sede europea, e che le misure adottate a tal fine dallo Stato costituiscono inevitabili limitazioni, in via indiretta, all'autonomia finanziaria e organizzativa regionale e locale (sentenza n. 36 del 2004).

Quest'ultima non è perciò lesa, quando lo Stato abbia adottato misure contenute nei limiti di un principio di coordinamento della finanza pubblica.

Si è però aggiunto che i margini costituzionalmente tutelati dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione si riducono, quando essa ha trasgredito agli obblighi legittimamente imposti dalla legislazione dello Stato, al fine di garantire la tenuta della finanza pubblica allargata (sentenza n. 155 del 2011).

È questo il caso su cui interviene la disposizione censurata: essa non è fonte di obblighi direttamente applicabili alle Regioni, ma piuttosto, come la stessa ricorrente mostra di sapere, di sanzioni cagionate proprio dalla violazione pregressa del patto di stabilità interno da parte della Regione. Posto che esso non è stato rispettato, rientra senza dubbio nei limiti, resi più ampi, del coordinamento della finanza pubblica un insieme di misure stringenti, divenute necessarie proprio a causa dell'inadempimento regionale, e che ben avrebbero potuto essere evitate se fosse stato osservato il patto di stabilità.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento, rispettivamente con i ricorsi nn. 17, 20 e 18 del 2013,

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'inammissibilità dell'intervento della Regione Molise nel giudizio promosso dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5 del decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 1, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), come modificato dalla legge di conversione 7 dicembre 2012, n. 213;

- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 1, commi 3-bis e 6, del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012;
- 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011;
- 5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo vigente a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 8), del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69);
- 6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012, nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, e alle Province autonome;
- 7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo vigente a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome;
- 8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, secondo periodo, del d.lgs. n. 149 del 2011;
- 9) dichiara cessata la materia del contendere, con riferimento all'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo anteriore alle modifiche introdotte con il d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012, nei ricorsi promossi dalle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Trentino-Alto Adige/Südtirol, e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, ed indicati in epigrafe;
- 10) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria, in riferimento agli artt. 24, 100, 103, secondo comma, 120, 122 e 126 della Costituzione, e ai principi di ragionevolezza e leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 11) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 120, 121, 122, 123 e 126 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 12) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 121 e 126 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

13) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012, promossa dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in riferimento all'art. 2, comma 1, lettera b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), con il ricorso indicato in epigrafe;

14) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo periodo, del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in riferimento agli artt. 5, 76, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione e agli artt. 2, comma 1, lettere a) e b), 3, comma 1, lettere f) e l), 4, 12, 15, 48, 48-bis e 50 della legge costituzionale n. 4 del 1948, con il ricorso indicato in epigrafe;

15) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo periodo, del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, agli artt. 79, 103, 104 e 107 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), all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), e al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

16) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo periodo, del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalla Regione siciliana, in riferimento agli artt. 76 e 119 della Costituzione e all'art. 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), con il ricorso indicato in epigrafe;

17) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo periodo, del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento all'art. 76 della Costituzione; agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972 e all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, con il ricorso indicato in epigrafe;

18) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012; 2; 3, nel testo modificato dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 8), del d.lgs. n. 195 del 2011; 4, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012; e 6, nel testo modificato dall'art. 3, comma 6, del d.l. n. 174 del 2012, del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in riferimento agli artt. 76 della Costituzione; 2, comma 1, lettere a) e b), 3, comma 1, lettera l), 4, 15, comma 2, 48-bis e 50 della legge costituzionale n. 4 del 1948, con il ricorso indicato in epigrafe;

19) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012; 2, commi 4 e 7; 4, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012; e 6, nel testo modificato dall'art. 3, comma 6, del d.l. n. 174 del 2012, del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol in riferimento agli artt. 76, 117, terzo, quarto e sesto comma, e 120 della Costituzione; agli artt. 4, numeri 1) e 3), 79, 80 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972; agli artt. 16 e 17, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); agli artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992; agli artt. 2 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto) e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

20) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012; 2, commi 1, 2, 3, 4 e 7; 3, nel testo modificato dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 8), del d.lgs. n. 195 del 2011; 4, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012; e 6, nel testo modificato dall'art. 3, comma 6, del d.l. n. 174 del 2012, del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento agli artt. 24, 76, 117, terzo, quarto e sesto comma, 100, 103, secondo comma, 120 e 126 della Costituzione; agli artt. 8, numero 1), 47, 49-bis, 54, 69, 79, 80 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972; agli artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992; agli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 268 del 1992; agli artt. 2 e 6 del d.P.R. n. 305 del 1988 e ai principi di leale collaborazione e di ragionevolezza, con il ricorso indicato in epigrafe;

21) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012; 2; 3, nel testo vigente a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 8), del d.lgs. n. 195 del 2011; e 7, nel testo vigente a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 228 del 2012, del d.lgs. n. 149 del 2011 promosse dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 5, 76 e 120 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

22) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 1, lettera c), del d.l. n. 174 del 2012, promosse dalla Regione autonoma Sardegna in riferimento agli artt. 3, 97, 116, 117, 119 e 127 della Costituzione; agli artt. 7, 8, 15, 33, 35, 37, 54, 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, recante lo statuto speciale per la Sardegna; agli artt. 1, 4, 5 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione), con il ricorso indicato in epigrafe;

23) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 1, lettera a), numero 1), e lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, promosse dalla Regione

autonoma Friuli-Venezia Giulia in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 113, 116 e 117, terzo e quarto comma, della Costituzione; agli artt. 4, numero 1), 12, 22, 41, 48, 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante lo statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia; e all'art. 33 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), con il ricorso indicato in epigrafe;

24) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalla Regione siciliana, in riferimento agli artt. 76 e 119 della Costituzione e agli artt. 8, 9 e 10 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, con il ricorso indicato in epigrafe;

25) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1, 2, 3, 5, 7, e 3 del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria, in riferimento agli artt. 76 e 114 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

26) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 1, 2, 3 e 5, 3 e 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 5, 76, 120 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

27) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012; 2, 3, nel testo modificato dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 8), del d.lgs. n. 195 del 2011; 4, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012; e 6, nel testo modificato dall'art. 3, comma 6, del d.l. n. 174 del 2012, del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento agli artt. 76, 100 e 120 della Costituzione; agli artt. 4, numero 3), 8, 9, numero 10), 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972; all'art. 16 del d.lgs. n. 268 del 1992; al d.P.R. n. 305 del 1988; all'art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), con il ricorso indicato in epigrafe;

28) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2011 promosse dalle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria, in riferimento all'art. 76 della Costituzione ed al principio della certezza del diritto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

29) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2011, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

30) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Calabria, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

31) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 120, 121, 122, 123 e 126 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

32) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria, in riferimento all'art. 126 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

33) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011, promossa dalla Regione Campania, in riferimento agli artt. 122 e 126 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

34) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, del d.lgs. n. 149 del 2011, promossa dalle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

35) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo vigente a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 8), del d.lgs. n. 195 del 2011, promossa dalla Regione Lazio, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

36) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

37) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

38) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 123 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

39) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

40) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo vigente a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 228 del 2012, promosse dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Giorgio LATTANZI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2013.

Sentenza: 19 luglio 2013, n. 220

Materia: enti locali

Parametri invocati: - artt. 1, 2, 3, 5, 6, 71, 72, 77, 97, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 126, 132, 133 e 138 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Molise, Lazio e Campania ; le regioni autonome Valle d'Aosta, Sardegna e Friuli Venezia Giulia

Oggetto: art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214;
artt. 17 e 18 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135

Esito: - illegittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, per violazione dell'art. 77 Cost.;

- illegittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione dell'art. 77 Cost.;
- illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale),
- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 21, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011;
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 22, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Le regioni **Piemonte, Lombardia, Veneto, Molise, Lazio e Campania** e le regioni autonome **Valle d'Aosta, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia**, con nove distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, e, tra queste, dell'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 72, 77, 97, 114, 117, 118, 119, 120 e 138 della Costituzione, nonché degli artt. 2, primo comma, lettera b), 3, primo comma, lettera f), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dell'art. 3, primo comma, lettere a) e b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), degli artt. 4, primo comma, n. 1-bis), 11, 51, 54 e 59 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e degli artt. 2 e 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), nonché del principio di leale collaborazione.

Inoltre le regioni **Molise, Lazio, Veneto, Campania, Lombardia, Piemonte e Calabria**, e le regioni autonome **Friuli-Venezia Giulia e Sardegna**, ugualmente con nove distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, e, tra queste, degli artt. 17 e 18, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 6, 71, 72, 77, 97, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 126, 132, 133 e 138 Cost., degli artt. 3, 43, 45 e 54 della legge cost. n. 3 del 1948, dell'art. 4 della legge cost. n. 1 del 1963, dell'art. 8 del d.lgs. n. 9 del 1997 e dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), nonché del principio di leale collaborazione come dedotti dal ricorrente.

La Corte, riservando a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 201 del 2011 e nel d.l. n. 95 del 2012, prende in esame le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22 del d.l. 201/2011 e quelle relative agli artt. 17 e 18 del d.l. 95/2012, ritenendo che *“in considerazione della loro connessione oggettiva devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia”*. Il nucleo principale delle questioni promosse riguarda la normativa recante la cosiddetta riforma delle Province. Si tratta, in particolare, dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012.

In primo luogo la Corte respinge la richiesta di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato nei confronti delle censure riguardanti l'asserita

violazione dell'art. 77 Cost., in quanto, secondo il ricorrente, quest'ultimo non sarebbe parametro attinente al riparto delle competenze tra Stato e Regioni:

La Corte, invece, ribadisce, con giurisprudenza costante, che:

Le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi rispetto a quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo se la lamentata violazione determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni» (sentenza n. 33 del 2011; in senso conforme, ex plurimis, sentenze n. 46, n. 20 e n. 8 del 2013; n. 311, n. 298, n. 200, n. 199, n. 198, n. 187, n. 178, n. 151, n. 80 e n. 22 del 2012).

Se il parametro evocato non attiene direttamente al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, è necessario, ai fini dell'ammissibilità, che le norme censurate determinino, nella prospettazione della parte ricorrente, una violazione «potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» (sentenza n. 22 del 2012, ma, ancora prima, sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

Nei casi oggetto dei presenti giudizi, risulta evidente che le norme censurate incidono notevolmente sulle attribuzioni delle Province, sui modi di elezione degli amministratori, sulla composizione degli organi di governo e sui rapporti dei predetti enti con i Comuni e con le stesse Regioni. Si tratta di una riforma complessiva di una parte del sistema delle autonomie locali, destinata a ripercuotersi sull'intero assetto degli enti esponenziali delle comunità territoriali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione.

Definita in via preliminare la legittimazione delle Regioni a sollevare la questione di legittimità davanti alla Consulta, la Corte ricostruisce l'evoluzione della disciplina in materia, sintetizzandola come segue:

- 1) l'articolo 23 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011 ha, tra l'altro, modificato la normativa in tema di funzioni delle Province (limitandole al solo indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni) e in tema di organi delle stesse (eliminando la Giunta, prevedendo che il Consiglio sia composto da non più di dieci membri eletti dagli organi elettivi dei Comuni e disponendo che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale);
- 2) l'articolo 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, ha disposto il cosiddetto riordino delle Province, ha nuovamente modificato la normativa in tema di funzioni delle Province (ripristinandone un nucleo essenziale) mentre ha tenuto ferma la disciplina sugli organi delle stesse, introdotta dall'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011. L'articolo 18 del d.l. n. 95 del 2012, poi, prevede la soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, disponendo la contestuale istituzione delle relative Città metropolitane a partire dal 1° gennaio 2014;
- 3) il riordino delle Province nelle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 17, commi 3 e 4, del d.l. n. 95 del 2012, è stato disposto dal decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188 (Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane), ma non è stato convertito in legge;
- 4) da ultimo, l'articolo 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2013) ha sospeso per un anno l'attuazione delle norme sopra indicate. È stato previsto inoltre che: «*Nei casi in cui in una data compresa tra il 5 novembre 2012 e il*

31 dicembre 2013 si verifichino la scadenza naturale del mandato degli organi delle province, oppure la scadenza dell'incarico di Commissario straordinario delle province nominato ai sensi delle vigenti disposizioni di cui al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o in altri casi di cessazione anticipata del mandato degli organi provinciali ai sensi della legislazione vigente, è nominato un commissario straordinario, ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 per la provvisoria gestione dell'ente fino al 31 dicembre 2013».

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, la Corte osserva che la questione di legittimità costituzionale promossa per violazione dell'art. 77 Cost. nei confronti dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, precede logicamente le altre e deve essere pertanto esaminata per prima.

Quindi, in primo luogo, la Corte deve valutare la compatibilità dello strumento normativo del decreto-legge, quale delineato e disciplinato dall'art. 77 Cost., con le norme costituzionali (in specie, ai fini del presente giudizio, con gli artt. 117, secondo comma, lettera p, e 133, primo comma) che prescrivono modalità e procedure per incidere, in senso modificativo, sia sull'ordinamento delle autonomie locali, sia sulla conformazione territoriale dei singoli enti, considerati dall'art. 114, primo e secondo comma, Cost..

La decisione della Corte ritiene fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 del d.l. n. 201 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, promosse dalle ricorrenti per violazione dell'art. 77 Cost., nei termini di seguito specificati:

1. l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dei seguenti ambiti: «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».
2. La citata norma costituzionale indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali.
3. sul piano della legittimità costituzionale ben potrebbe essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento.
4. Si ricava altresì, in senso contrario, che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un «caso straordinario di necessità e d'urgenza».
5. I decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide

a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità.

6. Del resto, lo stesso legislatore ha implicitamente confermato la contraddizione sopra rilevata quando, con l'art. 1, comma 115, della legge n. 228 del 2012, ha sospeso per un anno – fino al 31 dicembre 2013 – l'efficacia delle norme del d.l. n. 201 del 2011, con la seguente formula: «Al fine di consentire la riforma organica della rappresentanza locale ed al fine di garantire il conseguimento dei risparmi previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché quelli derivanti dal processo di riorganizzazione dell'Amministrazione periferica dello Stato, fino al 31 dicembre 2013 è sospesa l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 18 e 19 dell'art. 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214».

Emerge dalle precedenti considerazioni svolte dalla Consulta che esiste una incompatibilità logica e giuridica – che va al di là dello specifico oggetto dell'odierno scrutinio di costituzionalità – tra il decreto-legge, che presuppone che si verifichino casi straordinari di necessità e urgenza, e la necessaria iniziativa dei Comuni, che certamente non può identificarsi con le suddette situazioni di fatto, se non altro perché l'iniziativa non può che essere frutto di una maturazione e di una concertazione tra enti non suscettibile di assumere la veste della straordinarietà, ma piuttosto quella dell'esercizio ordinario di una facoltà prevista dalla Costituzione, in relazione a bisogni e interessi già manifestatisi nelle popolazioni locali.

A margine della questione principale la Corte si pronuncia anche su altre questioni di seguito riassunte:

1. infondatezza delle questioni inerenti il comma 4 dell'articolo 23 del d.l. 201/2011 sollevata dalle Regioni a statuto speciale in quanto dall'interpretazione della disposizione si può escluderne l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale;
2. inammissibilità della questione sollevata nei confronti del comma 21 d.l. 201/2011 per carenza di motivazione;
3. infondatezza della questione relativa al comma 22, d.l. 201/2011, sollevata dalle Regioni a statuto speciale in quanto, anche in questo caso, l'interpretazione della disposizione ne esclude l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale.

Interventi spiegati dall'U.P.I. e da diverse Province - Soggetti che non sono titolari di potestà legislativa - Inammissibilità degli interventi. - Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214. - Costituzione in giudizio - Giudizi promossi dalle Regioni Veneto, Campania e Friuli-Venezia Giulia - Atti del Presidente del Consiglio dei ministri depositati oltre il termine perentorio - Inammissibilità. - - Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 19, comma 3.

Appalti pubblici - Codice dei contratti pubblici - Obbligo, per i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, di affidamento dell'acquisizione di lavori, servizi e forniture, nell'ambito delle unioni dei Comuni, ad un'unica centrale di committenza - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Asserita violazione, prospettata in via subordinata, delle competenze statutarie in tema di ordinamento degli enti locali e di finanza locale - Insussistenza - Obbligo di adeguamento per le Regioni speciali senza una immediata cogenza delle norme del codice degli appalti - Non fondatezza della questione. - Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 23, comma 4. - Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, primo comma, n. 1-bis), 51 e 54; decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, art. 9.

Enti locali - Bilancio e contabilità pubblica - Previsione che "i Comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative garantendo l'invarianza della spesa" - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Molise e Sardegna - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione - Carenza di motivazione - Inammissibilità

delle questioni. - Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 23, comma 21. - Costituzione, artt. 3, 5, 77, 97, 114, 117, secondo comma, lettera p), quarto e sesto comma, 118, 119 e 120; statuto della Regione Sardegna, art. 3, primo comma, lettere a) e b).

Enti locali - Bilancio e contabilità pubblica - Previsione che "la titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione e' a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza, con esclusione dei comuni di cui all'articolo 2, comma 186, lettera b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni" - Ricorsi delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Valle d'Aosta - Asserita violazione delle attribuzioni regionali - Insussistenza - Disposizione che non si applica alle autonomie speciali - Non fondatezza delle questioni. - Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 23, comma 22. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, primo comma, n. 1-bis), 51 e 54; statuto della Regione Sardegna, art. 3, primo comma, lettere a) e b); statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, primo comma, lettera b), 3, primo comma, lettera f), e 4.

Enti locali - Bilancio e contabilità pubblica - Riordino delle Province e loro funzioni - Previsione che le funzioni delle Province siano limitate al solo indirizzo e coordinamento delle attività dei comuni - Eliminazione della Giunta - Previsione che il Consiglio sia composto da non più di dieci membri eletti dagli organi elettivi dei Comuni - Previsione che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale - Incompatibilità logica e giuridica dello strumento della decretazione d'urgenza con una riforma radicale del sistema delle autonomie - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili - Assorbimento delle istanze di sospensione. - Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20. - Costituzione, art. 77.

Enti locali - Bilancio e contabilità pubblica - Riordino delle Province e loro funzioni - Ripristino di funzioni essenziali delle Province, già soppresse dal d.l. n. 201 del 2011 - Soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, e contestuale istituzione delle relative Città metropolitane a partire dal 1° gennaio 2014 - Incompatibilità logica e giuridica dello strumento della decretazione d'urgenza con una riforma radicale del sistema delle autonomie - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili - Assorbimento delle istanze di sospensione. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), artt. 17 e 18. - Costituzione, art. 77.

Enti locali - Bilancio e contabilità pubblica - Riordino delle Province e loro funzioni - Obbligo di adeguamento degli ordinamenti delle Regioni speciali a disposizioni già dichiarate incostituzionali - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 23, comma 20-bis. - Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 24-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, promossi dalle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Molise, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dalle Regioni Lazio e Campania, e dalle Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, e degli articoli 17 e 18 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7

agosto 2012, n. 135, promossi dalle Regioni Molise, Lazio, Veneto, Campania, Lombardia, dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e dalle Regioni Piemonte e Calabria, rispettivamente iscritti ai nn. 18, 24, 29, 32, 38, 44, 46, 47, 50, e ai nn. 133, 145, 151, 153, 154, 159, 160, 161 e 169 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri (fuori termine nei giudizi relativi ai ricorsi iscritti ai nn. 29, 46 e 50 del registro ricorsi 2012), nonché gli atti di intervento delle Province di Latina, Frosinone, Viterbo, della Unione delle Province d'Italia, delle Province di Isernia, di Avellino e del Comune di Mantova;

udito nell'udienza pubblica del 2 luglio 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Vincenzo Cerulli Irelli per l'Unione delle Province d'Italia, Giancarlo Viglione per la Provincia di Avellino, Federico Sorrentino per la Provincia di Isernia, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Luca Antonini, Bruno Barel e Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Giovanna Scollo per la Regione Piemonte, Beniamino Caravita di Toritto per le Regioni Lombardia e Campania, Vincenzo Colalillo per la Regione Molise, Ulisse Corea per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e per la Regione Lazio, Piero D'Amelio per la Regione Lazio, Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna, Graziano Pungì per la Regione Calabria e gli avvocati dello Stato Maria Elena Scaramucci e Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Le Regioni Piemonte (reg. ric. n. 18 del 2012), Lombardia (reg. ric. n. 24 del 2012), Veneto (reg. ric. n. 29 del 2012), Molise (reg. ric. n. 32 del 2012), Lazio (reg. ric. n. 44 del 2012) e Campania (reg. ric. n. 46 del 2012), e le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 38 del 2012), Sardegna (reg. ric. n. 47 del 2012) e Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 50 del 2012), con nove distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, e, tra queste, dell'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 72, 77, 97, 114, 117, 118, 119, 120 e 138 della Costituzione, nonché degli artt. 2, primo comma, lettera b), 3, primo comma, lettera f), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dell'art. 3, primo comma, lettere a) e b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), degli artt. 4, primo comma, n. 1-bis), 11, 51, 54 e 59 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e degli artt. 2 e 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), nonché del principio di leale collaborazione.

In particolare, la Regione Piemonte ha impugnato i commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis e 21 del citato art. 23, per violazione degli artt. 5, 114, 117, secondo comma, lettera p), quarto e sesto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, del principio di leale collaborazione, «e in relazione agli artt. 3, 77 e 97 della Costituzione».

La Regione Lombardia ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 3, 5, 114, 117, 118, 119, 120, secondo comma, e 138 Cost.

La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e, tra queste, dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, per violazione degli artt. 1, 3, 5, 114, 118, 119, 120 e 138 Cost.

La Regione Molise ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis e 21, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 5, 114, 117, secondo comma, lettera p), quarto e sesto comma, 118, 119 e 120 Cost., del principio di leale collaborazione, «e in relazione agli artt. 3, 77 e 97 della Costituzione».

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e, tra queste, dell'art. 23, comma 22, per violazione degli artt. 2, primo comma, lettera b), 3, primo comma, lettera f), e 4 della legge cost. n. 4 del 1948, nonché del combinato disposto degli artt. 117, terzo comma, 119, secondo comma, Cost. e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La Regione Lazio ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e, tra queste, dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, per violazione degli artt. 5, 72, quarto comma, 77, 114, 117, secondo comma, lettera p), 118, secondo comma, 119, quarto comma, e 120, secondo comma, Cost., nonché dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

La Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 18, 19 e 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 1, 2, 5, 114, 117, 118, 119, 120, secondo comma, Cost.

La Regione autonoma Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e, tra queste, dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22, per violazione dell'art. 3, primo comma, lettere a) e b), della legge cost. n. 3 del 1948.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e, tra queste, dell'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis e 22, per violazione degli artt. 5, 77, 114, 117, commi primo, secondo e sesto, 118, commi primo e secondo, e 119, nonché degli artt. 4, primo comma, n. 1-bis), 11, 51, 54 e 59 della legge cost. n. 1 del 1963 e degli artt. 2 e 9 del d.lgs. n. 9 del 1997.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 201 del 2011, vengono in esame in questa sede le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22.

2.– Le Regioni Molise (reg. ric. n. 133 del 2012), Lazio (reg. ric. n. 145 del 2012), Veneto (reg. ric. n. 151 del 2012), Campania (reg. ric. n. 153 del 2012), Lombardia (reg. ric. n. 154 del 2012), Piemonte (reg. ric. n. 161 del 2012) e Calabria (reg. ric. n. 169 del 2012), e le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 159 del 2012) e Sardegna (reg. ric. n. 160 del 2012), con nove distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, e, tra queste, degli artt. 17 e 18, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 6, 71, 72, 77, 97, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 126, 132, 133 e 138 Cost., degli artt. 3, 43, 45 e 54 della legge cost. n. 3 del 1948, dell'art. 4 della legge cost. n. 1 del 1963, dell'art. 8 del d.lgs. n. 9 del 1997 e dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), nonché del principio di leale collaborazione.

In particolare, la Regione Molise ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 3, 5, 77, 114, 117, secondo comma, lettera p), quarto e sesto comma, 118, 119, 126 e 133, primo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione.

La Regione Lazio ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 3, 72, quarto comma, 77, 114, 117, terzo comma, e 133 Cost.

La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 3, 5, 77, 97, 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 Cost., e del principio di leale collaborazione.

La Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 1, 2, 3, 4, 4-bis, 6, 11 e 12, e dell'art. 18, commi 1, 2, 2-bis, 7-bis, 9, lettere c) e d), del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 71, primo comma, 77, secondo comma, 97, 114, 117, 118, 119, 120, 123, 133 e 138 Cost.

La Regione Lombardia ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 1, 2, 3, 4, 4-bis, 6, 11 e 12, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 71, primo comma, 77, secondo comma, 97, 114, 117, 118, 119, 120, secondo comma, 123, quarto comma, 133 e 138 Cost.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 77 e 133 Cost., dell'art. 4 della legge cost. n. 1 del 1963 e dell'art. 8 del d.lgs. n. 9 del 1997.

La Regione autonoma Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 116 e 133 Cost., del principio di leale collaborazione e degli artt. 3, 43 e 54 della legge cost. n. 3 del 1948.

La Regione Piemonte ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 6 e 12, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 5, 77, 114, 117, secondo comma, lettera p), quarto e sesto comma, 118, 119 e 120 Cost., e del principio di leale collaborazione.

La Regione Calabria ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 1, 2, 3, 4 e 4-bis, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 3, 5, 77, 114, 117, 118 e 133 Cost.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 95 del 2012, vengono in esame in questa sede le questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 17 e 18.

3.– I giudizi, così separati e delimitati, in considerazione della loro connessione oggettiva devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

4.– In via preliminare deve essere confermata l'ordinanza, deliberata nel corso dell'udienza pubblica ed allegata alla presente sentenza, con la quale sono stati dichiarati inammissibili gli interventi spiegati: dall'Unione delle Province d'Italia, nel giudizio promosso dalla Regione Lazio nei confronti dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011; dalle Province di Isernia, Latina, Frosinone e Viterbo, nei giudizi promossi, rispettivamente, dalle Regioni Molise e Lazio nei confronti dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011; dalle Province di Isernia e Avellino, nei giudizi promossi, rispettivamente, dalle Regioni Molise e Campania nei confronti degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012; dal Comune di Mantova, nel giudizio promosso dalla Regione Lombardia avverso l'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012.

Il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione ai sensi dell'art. 127 Cost. e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente innanzi a questa Corte in via incidentale.

Pertanto, alla stregua della normativa in vigore e conformemente alla costante giurisprudenza costituzionale in materia (ex plurimis, sentenze n. 118 del 2013, n. 245, n. 114 e n. 105 del 2012, n. 69 e n. 33 del 2011, n. 278 e n. 121 del 2010, e ordinanza n. 107 del 2010), deve ritenersi inammissibile l'intervento, nei giudizi di costituzionalità in via principale, di soggetti privi di potere legislativo.

5.– Prima di esaminare il merito delle singole censure, questa Corte è chiamata a risolvere alcune questioni preliminari.

5.1.– Innanzitutto, deve essere esclusa la fondatezza dell'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui i ricorsi dovrebbero essere dichiarati

inammissibili in quanto le Regioni non sarebbero legittimate ad agire a tutela delle attribuzioni degli enti locali.

Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale» (ex plurimis, sentenze n. 311 del 2012, n. 298 del 2009, n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

5.2.– In secondo luogo, le istanze di sospensione delle norme impugnate, proposte da alcune Regioni ricorrenti ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, devono essere dichiarate assorbite dalla decisione del merito della questione (ex plurimis, sentenze n. 121 e n. 46 del 2013).

Peraltro, lo stesso legislatore statale ha disposto la sospensione dell'applicazione di gran parte delle norme impugnate fino al 31 dicembre 2013.

5.3.– Da ultimo, deve essere dichiarata l'inammissibilità degli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri nei giudizi promossi dalle Regioni Veneto (reg. ric. 29 del 2012) e Campania (reg. ric. 46 del 2012), e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. 50 del 2012), in quanto depositati oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Il mancato rispetto di tale termine comporta l'inammissibilità della costituzione in giudizio della parte resistente (tra le più recenti, sentenze n. 299 e n. 297 del 2012, ordinanza n. 61 del 2013).

6.– Nel merito, è necessario premettere che non tutte le questioni promosse nei confronti dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 investono norme relative alla cosiddetta riforma delle Province. In particolare, fra i numerosi commi del citato art. 23 posti ad oggetto delle censure regionali, sono compresi i commi 4, 21 e 22, che recano statuizioni non attinenti alla materia indicata.

Per ragioni di ordine sistematico, l'esame delle censure deve muovere da quelle relative ai suddetti commi 4, 21 e 22.

7.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011 non è fondata.

7.1.– Il censurato comma 4 introduce il comma 3-bis all'art. 33 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 prevede l'obbligo – per i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti – di affidamento dell'acquisizione di lavori, servizi e forniture, nell'ambito delle unioni dei Comuni, ad un'unica centrale di committenza.

Il comma 4 è impugnato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale ritiene che la norma non si applichi alle Regioni speciali e quindi promuove in via di mero subordine la questione di legittimità costituzionale per violazione delle proprie competenze in tema di ordinamento degli enti locali e di finanza locale (artt. 4, primo comma, n. 1-bis, 51 e 54 della legge cost. n. 1 del 1963 e art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997).

La difesa regionale esclude l'applicabilità della norma in questione alle Regioni speciali facendo rilevare che l'art. 4 del d.lgs. 163 del 2006 (collocato fra le prime

disposizioni del codice dei contratti pubblici), stabilisce, al comma 5, che le «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione».

Dalle norme del codice nascerebbe dunque un obbligo di adeguamento per le Regioni speciali e non una immediata coerenza delle norme ivi contenute.

Nelle more dell'odierno giudizio è intervenuto l'art. 1 del d.l. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, che attenua la portata del comma 3-bis dell'art. 33 del d.lgs. n. 163 del 2006 (introdotto dal censurato comma 4 dell'art. 23), aggiungendovi il seguente periodo: «In alternativa, gli stessi Comuni possono effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ivi comprese le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207».

7.2.– Questa Corte ritiene condivisibile l'interpretazione, sopra illustrata, proposta in via principale dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia: infatti, alla luce del combinato disposto dell'art. 4, comma 5, e dell'art. 33 del d.lgs. n. 163 del 2006 (come modificato dalla norma impugnata), deve escludersi l'applicabilità di quest'ultima norma alle Regioni a statuto speciale.

Di conseguenza, la relativa questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata non fondata.

8.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 21, del d.l. n. 201 del 2011 è inammissibile.

Il comma 21 stabilisce che «I Comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi garantendo l'invarianza della spesa». La norma è impugnata dalle Regioni Piemonte e Molise nonché dalla Regione autonoma Sardegna, ma nessuna delle ricorrenti formula censure specifiche, limitandosi tutte ad inserire il comma in oggetto nel novero delle disposizioni impuginate, senza argomentare sulle ragioni della sua illegittimità costituzionale.

Per le ragioni anzidette le questioni, genericamente proposte nei confronti del comma 21, devono essere dichiarate inammissibili per carenza di motivazione.

9.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 22, del d.l. n. 201 del 2011 non è fondata.

Il comma 22 dispone che «La titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza, con esclusione dei comuni di cui all'articolo 2, comma 186, lettera b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni».

L'art. 2, comma 186, lettera b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2010), a sua volta, prevede che, «al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica», i Comuni devono, tra l'altro, disporre la «soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale di cui

all'articolo 17 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, tranne che per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, che hanno facoltà di articolare il loro territorio in circoscrizioni, la cui popolazione media non può essere inferiore a 30.000 abitanti; è fatto salvo il comma 5 dell'articolo 17 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Il comma 22 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 è impugnato dalle sole Regioni a statuto speciale Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia. La Sardegna formula una indistinta censura per tutti i commi da 14 a 22; la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il Friuli-Venezia Giulia, invece, formulano censure specifiche nei confronti della norma in questione.

Le Regioni sopra indicate lamentano la lesione delle attribuzioni loro conferite sia dagli statuti speciali sia dalla Costituzione. Anche a questo proposito, in realtà, le ricorrenti sostengono, in via principale, che la norma non si applica alle Regioni speciali e, solo in subordine, argomentano l'illegittimità costituzionale della stessa sull'assunto che si tratterebbe di «qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione», la cui gestione ricade per intero sulle finanze delle Regioni.

In particolare, sono richiamate le recenti sentenze n. 215, n. 173 e n. 151 del 2012, con le quali questa Corte ha escluso l'applicabilità dei vincoli di cui al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, alle Regioni speciali che – ai sensi dell'art. 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2011» – concordano con lo Stato le modalità del loro concorso agli obiettivi della finanza pubblica.

Tale lettura del dato normativo censurato deve essere ribadita nel presente giudizio. La questione promossa deve essere, quindi, dichiarata non fondata, in quanto il comma 22 non si applica alle Regioni speciali.

10.– Come si è già detto, il nucleo principale delle questioni promosse riguarda la normativa recante la cosiddetta riforma delle Province. Si tratta, in particolare, dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012.

Al riguardo, è necessario ricostruire preliminarmente l'evoluzione della disciplina in materia.

Con l'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011 – oggetto delle impugnative proposte con i ricorsi nn. 18, 24, 29, 32, 38, 44, 46, 47 e 50 del 2012 – il legislatore ha, tra l'altro, modificato la normativa in tema di funzioni delle Province (limitandole al solo indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni) e in tema di organi delle stesse (eliminando la Giunta, prevedendo che il Consiglio sia composto da non più di dieci membri eletti dagli organi elettivi dei Comuni e disponendo che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale).

Con l'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012 – oggetto delle impugnative proposte con i ricorsi

nn. 133, 145, 151, 153, 154, 159, 160, 161 e 169 del 2012, in qualche caso congiuntamente all'art. 18 – il legislatore ha disposto il cosiddetto riordino delle Province, ha nuovamente modificato la normativa in tema di funzioni delle Province (ripristinandone un nucleo essenziale) ed ha tenuto ferma la disciplina sugli organi delle stesse, introdotta dall'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011.

L'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012, poi, prevede la soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, disponendo la contestuale istituzione delle relative Città metropolitane a partire dal 1° gennaio 2014. Lo stesso art. 18 disciplina, inoltre, gli organi e le funzioni delle Città metropolitane.

Con la delibera del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 sono stati dettati i criteri per il riordino delle Province a norma dell'art. 17, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012.

Il riordino delle Province nelle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 17, commi 3 e 4, del d.l. n. 95 del 2012, è stato disposto dal decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188 (Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane), che però non è stato convertito in legge. Il predetto decreto recava anche modifiche all'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012.

Da ultimo, l'art. 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2013) ha sospeso per un anno l'attuazione delle norme sopra indicate. In particolare, è stata disposta: la sospensione, fino al 31 dicembre 2013, dell'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 18 e 19 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011; la sostituzione, al citato art. 23, comma 16, delle parole «31 dicembre 2012» con le seguenti «31 dicembre 2013»; la sostituzione, all'art. 17, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, delle parole «entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» con le seguenti «entro il 31 dicembre 2013»; la sostituzione, all'art. 17, comma 10, del d.l. n. 95 del 2012, delle parole «all'esito della procedura di riordino» con le seguenti «in attesa del riordino, in via transitoria»; la sospensione, fino al 31 dicembre 2013, dell'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012.

Si è previsto inoltre che «Nei casi in cui in una data compresa tra il 5 novembre 2012 e il 31 dicembre 2013 si verifichino la scadenza naturale del mandato degli organi delle province, oppure la scadenza dell'incarico di Commissario straordinario delle province nominato ai sensi delle vigenti disposizioni di cui al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o in altri casi di cessazione anticipata del mandato degli organi provinciali ai sensi della legislazione vigente, è nominato un commissario straordinario, ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 per la provvisoria gestione dell'ente fino al 31 dicembre 2013».

11.– Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, si deve osservare che la questione di legittimità costituzionale promossa per violazione dell'art. 77 Cost. nei confronti dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, precede logicamente le altre e deve essere pertanto esaminata per prima.

11.1.– In via preliminare, deve rilevarsi che il parametro dell'art. 77 Cost., pur essendo indicato negli atti introduttivi dei giudizi, non sempre è espressamente individuato nelle relative delibere delle Giunte regionali.

Quanto ai ricorsi che hanno ad oggetto l'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, il citato parametro è evocato dalle Regioni Piemonte, Molise, Lazio e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, ma non risulta indicato nelle delibere delle Giunte regionali del Molise e del Friuli-Venezia Giulia.

Quanto al secondo blocco di impugnative, aventi ad oggetto gli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, il parametro costituzionale di cui all'art. 77 Cost. è evocato in tutti i ricorsi – tranne che in quello della Regione autonoma Sardegna – con riferimento sia all'art. 17 sia all'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012. Lo stesso parametro non è però indicato nella delibera della Giunta regionale del Molise.

Al riguardo, questa Corte – anche sulla base di quanto prescritto dall'art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, secondo cui deve essere oggetto della previa deliberazione della Giunta regionale la «questione di legittimità costituzionale» e non le sole disposizioni da impugnare – ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso nel caso in cui non vi sia corrispondenza tra i parametri ivi indicati e quelli per i quali la Giunta regionale ne ha deliberato la proposizione (ex plurimis, sentenze n. 20 del 2013, n. 226 del 2012, n. 227 e n. 7 del 2011).

Né può valere l'inserimento, nella delibera della Giunta regionale, di una formula che rimetta al difensore incaricato il compito di individuare i parametri asseritamente violati (come avvenuto nel ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia).

Deve pertanto essere esclusa l'ammissibilità delle censure prospettate, in riferimento all'art. 77 Cost., dalla Regione Molise in entrambi i ricorsi promossi (reg. ric. n. 32 e n. 133 del 2012) e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia nel ricorso avverso l'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 (reg. ric. n. 50 del 2012).

Da quanto detto consegue che le residue questioni prospettate in riferimento all'art. 77 Cost. sono quelle promosse: dalle Regioni Piemonte e Lazio avverso l'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 e dalle Regioni Lazio, Veneto, Campania, Lombardia, Piemonte e Calabria, e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia avverso gli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012.

11.2.– L'Avvocatura generale dello Stato ha sollevato eccezione di inammissibilità di tutte le censure riguardanti l'asserita violazione dell'art. 77 Cost., in quanto quest'ultimo non sarebbe parametro attinente al riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

L'eccezione non può essere accolta.

Questa Corte ammette, con giurisprudenza costante, che «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi rispetto a quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo se la lamentata violazione determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni» (sentenza n. 33 del 2011; in senso conforme, ex plurimis, sentenze n. 46, n. 20 e n. 8 del 2013; n. 311, n. 298, n. 200, n. 199, n. 198, n. 187, n. 178, n. 151, n. 80 e n. 22 del 2012).

Se dunque il parametro evocato non attiene direttamente al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, è necessario, ai fini dell'ammissibilità, che le

norme censurate determinino, nella prospettazione della parte ricorrente, una violazione «potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» (sentenza n. 22 del 2012, ma, ancora prima, sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). Ciò ovviamente non equivale a ritenere che la censura basata su parametri non attinenti al riparto di competenze sia ammissibile solo se fondata rispetto ad una norma contenuta nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione. La questione infatti, all'esito di uno scrutinio di merito, potrebbe risultare non fondata rispetto ai parametri competenziali, ma essere ritenuta preliminarmente ammissibile proprio per la sua potenziale incidenza su questi ultimi. Solo se dalla stessa prospettazione del ricorso emerge l'estraneità della questione rispetto agli ambiti di competenza regionale – indipendentemente da ogni valutazione sulla fondatezza delle censure – la questione deve essere dichiarata inammissibile (sentenza n. 8 del 2013).

La possibile ridondanza deve essere valutata non solo con riferimento alle competenze proprie delle Regioni ricorrenti (uniche legittimate ad esperire ricorsi in via di azione davanti a questa Corte), ma anche con riguardo alle attribuzioni degli enti locali, quando sia lamentata dalle Regioni una potenziale lesione delle sfere di competenza degli stessi enti locali (sentenza n. 199 del 2012).

11.3.– Nei casi oggetto dei presenti giudizi, risulta evidente che le norme censurate incidono notevolmente sulle attribuzioni delle Province, sui modi di elezione degli amministratori, sulla composizione degli organi di governo e sui rapporti dei predetti enti con i Comuni e con le stesse Regioni. Si tratta di una riforma complessiva di una parte del sistema delle autonomie locali, destinata a ripercuotersi sull'intero assetto degli enti esponenziali delle comunità territoriali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione.

Questa Corte deve quindi valutare la compatibilità dello strumento normativo del decreto-legge, quale delineato e disciplinato dall'art. 77 Cost., con le norme costituzionali (in specie, ai fini del presente giudizio, con gli artt. 117, secondo comma, lettera p, e 133, primo comma) che prescrivono modalità e procedure per incidere, in senso modificativo, sia sull'ordinamento delle autonomie locali, sia sulla conformazione territoriale dei singoli enti, considerati dall'art. 114, primo e secondo comma, Cost., insieme allo Stato e alle Regioni, elementi costitutivi della Repubblica, «con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

12.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 del d.l. n. 201 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, promosse dalle ricorrenti per violazione dell'art. 77 Cost., sono fondate nei termini di seguito specificati.

12.1.– Si deve osservare innanzitutto che l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dei seguenti ambiti: «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

La citata norma costituzionale indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali. È appena il caso di rilevare che si

tratta di norme ordinamentali, che non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di «casi straordinari di necessità e d'urgenza».

Da quanto detto si ricava una prima conseguenza sul piano della legittimità costituzionale: ben potrebbe essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento. Si ricava altresì, in senso contrario, che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un «caso straordinario di necessità e d'urgenza».

I decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità. Per questo motivo, il legislatore ordinario, con una norma di portata generale, ha previsto che il decreto-legge debba contenere «misure di immediata applicazione» (art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri»). La norma citata, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), che enterebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, in quanto recanti, come nel caso di specie, discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali, senza peraltro che i perseguiti risparmi di spesa siano, allo stato, concretamente valutabili né quantificabili, seppur in via approssimativa.

Del resto, lo stesso legislatore ha implicitamente confermato la contraddizione sopra rilevata quando, con l'art. 1, comma 115, della legge n. 228 del 2012, ha sospeso per un anno – fino al 31 dicembre 2013 – l'efficacia delle norme del d.l. n. 201 del 2011, con la seguente formula: «Al fine di consentire la riforma organica della rappresentanza locale ed al fine di garantire il conseguimento dei risparmi previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché quelli derivanti dal processo di riorganizzazione dell'Amministrazione periferica dello Stato, fino al 31 dicembre 2013 è sospesa l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 18 e 19 dell'art. 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214».

Dalla disposizione sopra riportata non risulta chiaro se l'urgenza del provvedere – anche e soprattutto in relazione alla finalità di risparmio, esplicitamente posta a base del decreto-legge, come pure del rinvio – sia meglio soddisfatta dall'immediata applicazione delle norme dello stesso decreto oppure, al contrario, dal differimento nel tempo della loro efficacia operativa. Tale ambiguità conferma la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma

richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale.

Le considerazioni che precedono non entrano nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non portano alla conclusione che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale – ma, più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative.

12.2.– Si deve ancora osservare che la modificazione delle singole circoscrizioni provinciali richiede, a norma dell'art. 133, primo comma, Cost., l'iniziativa dei Comuni interessati – che deve necessariamente precedere l'iniziativa legislativa in senso stretto – ed il parere, non vincolante, della Regione.

Sin dal dibattito in Assemblea costituente è emersa l'esigenza che l'iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali – con introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplice ridefinizione dei confini dei rispettivi territori – fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall'alto.

Emerge dalle precedenti considerazioni che esiste una incompatibilità logica e giuridica – che va al di là dello specifico oggetto dell'odierno scrutinio di costituzionalità – tra il decreto-legge, che presuppone che si verifichino casi straordinari di necessità e urgenza, e la necessaria iniziativa dei Comuni, che certamente non può identificarsi con le suddette situazioni di fatto, se non altro perché l'iniziativa non può che essere frutto di una maturazione e di una concertazione tra enti non suscettibile di assumere la veste della straordinarietà, ma piuttosto quella dell'esercizio ordinario di una facoltà prevista dalla Costituzione, in relazione a bisogni e interessi già manifestatisi nelle popolazioni locali.

Questa Corte ha ammesso che l'istituzione di una nuova Provincia possa essere effettuata mediante lo strumento della delega legislativa, purché «gli adempimenti procedurali destinati a “rinforzare” il procedimento (e consistenti nell'iniziativa dei Comuni e nel parere della Regione) possano intervenire, oltre che in relazione alla fase di formazione della legge di delegazione, anche successivamente alla stessa, con riferimento alla fase di formazione della legge delegata» (sentenza n. 347 del 1994).

In sostanza, secondo la pronuncia citata, l'iniziativa dei Comuni ed il parere della Regione si pongono, in caso di delega legislativa, come presupposti necessari perché possa essere emanato da parte del Governo il decreto di adempimento della delega. La stessa inversione cronologica non è possibile nel caso di un decreto-legge, giacché, a norma dell'art. 77, secondo comma, Cost., il Governo deve presentare alle Camere «il giorno stesso» dell'emanazione il disegno di legge di conversione. Non vi è spazio quindi perché si possa inserire l'iniziativa dei Comuni. Né quest'ultima potrebbe intervenire nel corso dell'iter parlamentare di conversione; non si tratterebbe più di una iniziativa, ma di un parere, mentre la norma costituzionale ben distingue il ruolo dei Comuni e della Regione nel prescritto procedimento “rinforzato”.

Questa Corte ha riaffermato implicitamente l'indefettibilità del procedimento previsto dall'art. 133, primo comma, Cost., riconoscendo ad una norma dello statuto

speciale della Regione Sardegna, in quanto avente rango costituzionale, «capacità derogatoria rispetto alla generale disciplina in tema di istituzione di nuove province contenuta nell'art. 133, primo comma, della Costituzione» (sentenza n. 230 del 2001).

L'Avvocatura generale dello Stato sostiene che il riordino complessivo delle Province italiane non rientrerebbe nella previsione dell'art. 133, primo comma, Cost.: quest'ultimo limiterebbe la sua portata normativa soltanto alle singole modificazioni circoscrizionali. Sarebbe impossibile, secondo la difesa statale, un riassetto generale delle circoscrizioni provinciali, per l'estrema difficoltà di coordinare le iniziative, per loro natura libere, di tutti o di gran parte dei Comuni italiani.

A prescindere da ogni valutazione sulla fondatezza nel merito di tale argomentazione con riferimento alla legge ordinaria, occorre ribadire che a fortiori si deve ritenere non utilizzabile lo strumento del decreto-legge quando si intende procedere ad un riordino circoscrizionale globale, giacché all'incompatibilità dell'atto normativo urgente con la prescritta iniziativa dei Comuni si aggiunge la natura di riforma ordinamentale delle disposizioni censurate, che introducono una disciplina a carattere generale dei criteri che devono presiedere alla formazione delle Province. Per quest'ultimo profilo valgono le considerazioni già sviluppate nel paragrafo 12.1.

13.– Parimenti illegittimo deve essere dichiarato il comma 20-bis dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, le cui censure meritano autonoma trattazione.

Il citato comma 20-bis è impugnato nella parte in cui obbliga le Regioni speciali ad adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi da 14 a 20, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 201 del 2011.

Siffatta norma è censurata, congiuntamente ai commi da 14 a 20, dalle Regioni Piemonte e Molise, e dalle Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia.

Quanto all'impugnativa promossa dalle Regioni Piemonte e Molise, le relative questioni risultano all'evidenza inammissibili, stante l'assoluta carenza di interesse delle ricorrenti ad impugnare una norma non applicabile nei loro confronti.

Per contro, si è già visto che la violazione dell'art. 77 Cost. è stata prospettata soltanto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e che la relativa questione deve essere dichiarata inammissibile in quanto non menzionata nella delibera della Giunta regionale. Residuano, pertanto, avverso il comma 20-bis, le sole questioni promosse dalla Regione autonoma Sardegna in riferimento ai parametri statuari.

Nondimeno, l'illegittimità costituzionale dei commi da 14 a 20 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 non può che comportare, in via consequenziale, l'illegittimità anche del comma 20-bis, che pone un obbligo di adeguamento degli ordinamenti delle Regioni speciali a norme incompatibili con la Costituzione.

In definitiva, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, dell'art. 23, comma 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011.

14.– Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati dalle ricorrenti.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, e nel decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 21, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, promosse – in riferimento agli artt. 3, 5, 77, 97, 114, 117, secondo comma, lettera p), quarto e sesto comma, 118, 119 e 120 Cost., e ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, nonché all'art. 3, primo comma, lettere a) e b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) – dalle Regioni Piemonte e Molise, e dalla Regione autonoma Sardegna con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, promossa – in riferimento agli artt. 4, primo comma, n. 1-bis), 51 e 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché all'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni) – dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 22, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, promosse – in riferimento agli artt. 4, primo comma, n. 1-bis), 51 e 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), all'art. 3, primo comma, lettere a) e b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), agli artt. 2, primo comma, lettera b), 3, primo comma, lettera f), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4

(Statuto speciale per la Valle d'Aosta) ed agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost. – dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Gaetano SILVESTRI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2013.

Sentenza: 19 luglio 2013, n. 221

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: dedotti dal ricorrente: articolo 117 terzo comma Cost. e articoli 8 e 9 del decreto Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige)

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013. Legge finanziaria 2011), articolo 13, comma 1, lettere a), b), c) e d)

Esito: - inammissibilità della questione di legittimità costituzionale in riferimento agli articoli 8 e 9 del d.p.r. 670/1972
- fondatezza della questione di legittimità sollevata in riferimento all'articolo 117 terzo comma Cost.

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La disposizione della legge provinciale, impugnata dal governo, prevede misure di contenimento della spesa pubblica. In particolare si stabilisce che le spese per gli incarichi di consulenza, studio e ricerca, per gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, per pubblicazioni e campagne pubblicitarie, nonché per le attività di formazione, per i concorsi e per i premi, comunque denominati, non possono superare l'80 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nel 2009.

Tale previsione, secondo il ricorrente, violerebbe il decreto-legge 78/2010 convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, ed in particolare : le lettere a) e c) sarebbero in contrasto con l'articolo 6, commi 7 e 8, in base al quale le spese per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per pubblicazioni e campagne pubblicitarie non possono superare il 20 per cento di quelle sostenute nel 2009. La lettera d) sarebbe in contrasto con l'articolo 6, comma 13, del d.l. citato, ai sensi del quale le spese per attività di formazione, per i concorsi e per i premi non possono superare il 50 per cento di quelle sostenute nel 2009. La lettera b) sarebbe invece in contrasto con l'articolo 9, comma 28, secondo il quale la spesa per gli incarichi di collaborazione continuata e continuativa non può superare il 50 per cento di quella sostenuta nel 2009. La disposizione censurata, in contrasto con gli artt. 6 e 9 del d.l. 78/2010, che costituiscono principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, violerebbe dunque l'art. 117, terzo comma, Cost. Inoltre, sempre secondo il governo, la disposizione, accrescendo il limite di spesa oltre quello previsto dalla legge statale, eccederebbe i

limiti della propria competenza statutaria stabiliti dagli articoli 8 e 9 dello Statuto di autonomia.

Si costituisce in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano che eccepisce in via preliminare, l'inammissibilità, per genericità e indeterminatezza, delle censure sollevate dal Presidente del Consiglio dei Ministri con riferimento agli articoli 8 e 9 dello Statuto speciale.

Ad avviso della difesa provinciale, poi, non sarebbe fondata la censura relativa alla violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost., in quanto le disposizioni del d.l. 78/2010 non costituirebbero principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Argomenta ancora la Provincia che l'articolo 6 del d.l. 78/2010 stabilisce un limite complessivo, che lascia tuttavia agli enti la libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Tale limite non sarebbe addirittura applicabile alla Provincia autonoma di Bolzano, in quanto, in base all'articolo 79 dello Statuto speciale, che rimette alla Provincia il potere di stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento, essa sarebbe titolare della potestà di individuazione delle misure necessarie per conseguire gli obiettivi di riduzione della spesa, ai fini del rispetto del patto di stabilità. La Provincia sarebbe quindi sottoposta ai limiti imposti dal legislatore statale "con le modalità di coordinamento della finanza pubblica" concordate con il Ministero dell'Economia e delle Finanze. In linea generale anche le Regioni a statuto speciale sono soggette al rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, ma in Provincia di Bolzano tale assunto deve essere riletto in applicazione dello Statuto, che espressamente qualifica i termini di operatività di tale principio in chiave pattizia.

Infine, le censure riferite agli articoli 8 e 9 dello Statuto speciale sarebbero, oltre che inammissibili, non fondate, poiché la disposizione impugnata troverebbe copertura nel citato articolo 79 dello Statuto.

La Corte giudica inammissibili le censure riferite agli articoli 8 e 9 dello Statuto speciale perché generiche e prive di argomentazioni in grado di ricondurle ai parametri invocati. Nel merito, giudica la questione relativa alla lesione dell'articolo 117 terzo comma Cost., fondata.

Richiamando la propria giurisprudenza in materia la Corte afferma infatti che gli articoli 6 e 9 del d.l. 78/2010 costituiscono principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica e che tali norme, pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiedono che esse, anche attraverso una diversa modulazione delle percentuali di riduzione, conseguano comunque, nel complesso, un risparmio pari a quello che deriverebbe dall'applicazione di quelle percentuali (cfr. 262 /2012).

Ora, con le disposizioni impuginate la Provincia autonoma di Bolzano non ha provveduto a stabilire misure compensative comprovanti la compatibilità delle minori riduzioni per le singole categorie di spesa nel rispetto del saldo complessivo previsto dal d.l. 78/2010, venendo così a mancare i termini di riferimento necessari per l'attuazione e la verifica dei parametri previsti dai principi statali di coordinamento della finanza pubblica, con conseguente violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost.

Né, secondo la Corte, vale ad escludere il contrasto delle disposizioni provinciali con il d.l. 78/2010, l'argomentazione secondo la quale il limite complessivo dallo stesso fissato non sarebbe applicabile alla Provincia autonoma di Bolzano ai sensi dell'articolo 79 dello Statuto speciale; tale norma infatti riguarda le modalità del

concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti con il patto di stabilità interno, ma una volta rispettati i saldi di bilancio prefissati, le Province autonome, come del resto tutte le Regioni a statuto speciale, sono tenute al rispetto dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia di Bolzano - Previsione che le spese della Provincia per gli incarichi di consulenza, studio e ricerca, per gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, per pubblicazioni e campagne pubblicitarie, nonché per le attività di formazione, i concorsi e i premi comunque denominati non possano superare l'80 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nel 2009 - Ricorso del Governo - Lamentato aumento del limite di spesa oltre quello previsto dalla legge statale - Asserita esorbitanza dai limiti della competenza statutaria - Censure formulate in modo generico e indeterminato - Inammissibilità della questione. - Legge della Provincia di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15, art. 13, comma 1, lettere a), b), c) e d). - Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia di Bolzano - Previsione che le spese della Provincia per gli incarichi di consulenza, studio e ricerca, per gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, per pubblicazioni e campagne pubblicitarie, nonché per le attività di formazione, i concorsi e i premi comunque denominati non possano superare l'80 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nel 2009 - Contrasto con la normativa statale di riferimento che prevede che la riduzione deve avvenire in misura pari all'80 per cento - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Provincia di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15, art. 13, comma 1, lettere a), b), c) e d). - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), artt. 6 e 9. (GU 1a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 24-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 1, lettere a), b), c) e d) della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013. Legge finanziaria 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-9 marzo 2011, depositato in cancelleria il 14 marzo 2011 ed iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 2 luglio 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

udito l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppe Franco Ferrari per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (reg. ric. n. 21 del 2011), ha impugnato, tra gli altri, l'articolo 13, comma 1, lettere a), b), c) e d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 – Legge finanziaria 2011), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e degli 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).

1.1.— La disposizione impugnata prevede che le spese della Provincia autonoma per gli incarichi di consulenza, studio e ricerca, per gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, per pubblicazioni e campagne pubblicitarie, nonché per le attività di formazione, i concorsi e i premi comunque denominati non possano superare l'80 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nel 2009.

1.2.— Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nella legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 15 del 2010, viene in esame in questa sede la questione relativa all'articolo 13, comma 1, lettere a), b), c) e d) della medesima legge.

2.— In via preliminare, va esaminata l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla Provincia autonoma di Bolzano con riguardo alle censure riferite agli artt. 8 e 9 dello Statuto speciale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che la disposizione impugnata eccederebbe dai limiti della competenza statutaria della Provincia autonoma di Bolzano «stabiliti dagli artt. 8 e 9 dello Statuto di autonomia», in quanto «accresc[e] il limite di spesa oltre quello previsto dalla legge statale». La difesa provinciale deduce la manifesta inammissibilità, per genericità e indeterminatezza, di tali censure, perché non sarebbe stato specificato «in alcun modo quale delle materie citate in tali articoli (ben 29 per l'art. 8 ed 11 per l'art. 9 dello Statuto speciale) o quali dei rispettivi limiti sarebbero stati violati».

L'eccezione è fondata.

Gli artt. 8 e 9 dello Statuto speciale attribuiscono alla Provincia autonoma di Bolzano il potere di emanare norme legislative, rispettivamente, in 29 e in 11 materie. Come osservato dalla difesa provinciale, il Presidente del Consiglio non identifica quale sia la materia rispetto alla quale la Provincia autonoma eccederebbe i limiti statuari, né precisa in che modo tale travalicamento si verificerebbe.

Le censure riferite agli artt. 8 e 9 dello Statuto speciale sono inammissibili anche perché generiche (da ultimo, sentenza n. 26 del 2013), e prive di un «percorso logico argomentativo in grado di ricondurl[e] ai parametri invocati» (sentenze n. 309 e n. 244 del 2012).

3.— Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto sarebbe in contrasto con gli artt. 6 e 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, che

costituirebbero principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La questione è fondata.

3.1.— L'articolo 13, comma 1, lettere a), b), c) e d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 15 del 2010 prevede una riduzione di quattro categorie di spese in misura inferiore rispetto a quanto stabilito dagli artt. 6, commi 7, 8 e 13, e 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010.

Le lettere a) e c) della disposizione impugnata stabiliscono una riduzione del 20 per cento rispetto al 2009 per le spese relative ad incarichi di consulenza, studio e ricerca, nonché a pubblicazioni e campagne pubblicitarie, in contrasto con l'art. 6, commi 7 e 8, del decreto-legge n. 78 del 2010, in base al quale la riduzione deve avvenire in misura pari all'80 per cento.

Per le altre due categorie di spesa disciplinate dalla legge provinciale, la differenza rispetto alla normativa statale è meno ampia, ma egualmente significativa: quanto agli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa e all'attività di formazione, ai concorsi e ai premi, le lettere b) e d) della disposizione impugnata prevedono una riduzione del 20 per cento rispetto al 2009, mentre l'art. 9, comma 28, e l'art. 6, comma 13, del decreto-legge n. 78 del 2010, rispettivamente, stabiliscono per entrambe le categorie di spesa, rispetto al medesimo periodo, una riduzione del 50 per cento.

3.2.— Gli artt. 6 e 9 del decreto-legge n. 78 del 2010 costituiscono principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica (rispettivamente, per l'art. 6, sentenze n. 211, n. 161, n. 148 e n. 139 del 2012, e n. 182 del 2011; per l'art. 9, sentenze n. 18 del 2013, n. 259, n. 212 e n. 173 del 2012). Tali norme, «pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richied[ono] che esse, anche attraverso una diversa modulazione delle percentuali di riduzione, conseguano comunque, nel complesso, un risparmio pari a quello che deriverebbe dall'applicazione di quelle percentuali» (sentenza n. 262 del 2012).

Nella decisione da ultimo richiamata, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni simili a quella impugnata precisando che spettava alla Regione «indicare le ulteriori misure [...] dirette ad operare tagli ad altre uscite, compensativi delle minori riduzioni di spesa [...], in maniera tale da assicurare il rispetto del saldo complessivo risultante dall'applicazione dell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010», e, poiché invece «la Regione nulla ha dedotto al riguardo», ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni della legge pugliese, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 262 del 2012).

Allo stesso modo, nel presente giudizio, le disposizioni contenute nelle lettere a), b), c) e d) dell'art. 13, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 15 del 2010 prevedono riduzioni per le spese in materia di incarichi di consulenza, studio e ricerca, di incarichi di collaborazione continuata e continuativa, per pubblicazioni e campagne pubblicitarie, nonché per attività di formazione, in misura inferiore a quanto previsto dagli artt. 6, commi 7, 8 e 13, e 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010. La Provincia autonoma di Bolzano non ha identificato le «misure compensative» comprovanti la compatibilità delle minori riduzioni per le singole categorie di spesa con «il rispetto del saldo complessivo» previsto dalle disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2010. Infatti, essendo stato omissivo - con riguardo alle categorie di spesa necessarie

per individuare il saldo complessivo della riduzione e la sua compatibilità con i coefficienti percentuali contenuti nelle norme impugnate - ogni riferimento all'aggregato della spesa storica e a quello dell'esercizio di competenza, vengono a mancare i termini di riferimento necessari per l'attuazione e la verifica dei parametri previsti dai principi statali di coordinamento della finanza pubblica, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

3.3.— Non vale ad escludere tale contrasto l'argomentazione secondo la quale il limite complessivo fissato dal decreto-legge n. 78 del 2010 non sarebbe applicabile alla Provincia autonoma di Bolzano, perché - in base all'art. 79 dello Statuto speciale, come sostituito dall'art. 2, comma 107, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria 2010) - la Provincia autonoma sarebbe sottoposta ai limiti imposti dal legislatore statale «con le modalità di coordinamento della finanza pubblica» concordate con il Ministero dell'Economia e delle Finanze». Secondo la difesa provinciale, «se è pur vero che - in linea generale - anche le Regioni a statuto speciale sono soggette al rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica», per la Provincia autonoma di Bolzano tale «assunto» dovrebbe essere «riletto in applicazione dello Statuto, che espressamente qualifica i termini di operatività di siffatto principio in chiave pattizia».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha replicato alla Provincia autonoma di Bolzano osservando che «tale norma riguarda le modalità del concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti con il patto di stabilità interno, e non significa che - una volta rispettati i saldi di bilancio prefissati - la Provincia possa disattendere i principi generali di coordinamento della finanza pubblica».

La tesi del Presidente del Consiglio dei ministri è condivisibile. Il comma 3 dell'articolo 79 dello Statuto speciale prevede che «Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo»: la necessità di utilizzare il metodo pattizio è quindi espressamente circoscritta agli obiettivi del patto di stabilità interno e alla definizione dei saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo. Inoltre, mentre il primo periodo del comma 4 del medesimo art. 79 prevede che «Le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo», il successivo periodo - relativo non al patto di stabilità, ma, più in generale, al coordinamento della finanza pubblica - precisa che «La regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5» dello Statuto.

L'art. 79 dello Statuto speciale, dunque, detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, legiferando entro i limiti stabiliti dallo Statuto, in particolare agli articoli 4 e 5. Di conseguenza, il citato art. 79 non modifica l'obbligo della Provincia autonoma di Bolzano di adeguare la sua legislazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica, al quale sono

sottoposte anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome (ex plurimis, sentenze n. 30 del 2012, n. 229 del 2011, n. 120 del 2008 e n. 169 del 2007).

4.— In conclusione, la questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata, perché la disposizione impugnata è in contrasto con i principi generali di coordinamento della finanza pubblica contenuti negli artt. 6 e 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, che trovano applicazione anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale riguardanti le ulteriori disposizioni contenute nella legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013. Legge finanziaria 2011), impugnate con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 1, lettere a), b), c) e d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013. Legge finanziaria 2011), impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 1, lettere a), b), c) e d) della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 15 del 2010, promossa, 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), 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 16 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Sabino CASSESE, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2013.

Sentenza: 19 luglio 2013, n. 222

Materia: assistenza sociale

Limiti violati: articoli 3 e 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 2, 3, 5, 6, comma 1, 7, 8, comma 2, e 9 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16 (Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale)

Esito: dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale degli artt. 2, 8, comma 2, e 9; inammissibilità ed infondatezza delle altre questioni sollevate

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Gli artt. 2 e 3 della legge regionale friulana prevedono rispettivamente interventi economici e l'attribuzione di assegni una tantum a sostegno della natalità e delle adozioni di minori, a favore dei seguenti soggetti (nel caso degli interventi di cui all'art. 3 l'appartenenza ad una di queste categorie è richiesta per almeno uno dei genitori): a) cittadini italiani; b) cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia e loro familiari, ai sensi del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri); c) titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, ai sensi del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo); d) titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria, ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta) purché residenti da almeno ventiquattro mesi nel territorio regionale (nel caso dell'art. 3 il requisito è richiesto per almeno uno dei genitori).

Gli artt. 6, comma 1, e 7 subordinano al medesimo requisito della residenza da almeno ventiquattro mesi in territorio regionale, la possibilità per i soggetti appartenenti alle categorie di cui sopra (con l'esclusione di quelli di cui alla lettera d)) di essere destinatari degli interventi di edilizia convenzionata, agevolata e di sostegno alle locazioni nonché assegnatari di alloggi di edilizia sovvenzionata.

L'art. 8, comma 2 prevede invece che possano accedere agli interventi regionali in materia di diritto allo studio gli alunni nel cui nucleo familiare almeno uno dei genitori risieda nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi e che appartenga a una delle medesime categorie di soggetti indicati al precedente art. 2.

L'art. 9, infine, dispone che gli interventi previsti dalle norme regionali che sono state modificate dagli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge in esame siano attuati anche in favore dei soggetti di cui all'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), vale a dire nei confronti degli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso non inferiore ad un anno, nonché dei minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, a condizione che tali soggetti siano residenti da non meno di cinque anni nel territorio nazionale e da almeno ventiquattro mesi nel territorio regionale.

Secondo il ricorrente, le disposizioni in esame discriminerebbero i possibili fruitori delle provvidenze sociali fornite dalla Regione, sia in ragione della residenza regionale protratta da almeno ventiquattro mesi, sia, per gli stranieri extracomunitari di cui all'art. 9, in ragione dell'ulteriore requisito della residenza nazionale per non meno di cinque anni richiesto da quest'ultima norma.

Le disposizioni impugnate eccederebbero inoltre i limiti della competenza legislativa regionale: sia con riferimento alla materia di «assistenza sociale», attribuita alla potestà legislativa integrativa della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dall'art. 6, numero 2), dello statuto di autonomia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), sia con riferimento alla più ampia competenza residuale in materia di servizi sociali riconosciuta alle Regioni ordinarie dall'art. 117, quarto comma, Cost., da estendersi alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in base alla clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Inoltre esse violerebbero l'articolo 3 della costituzione in quanto introdurrebbero un elemento di differenziazione arbitrario poiché non ci sarebbe corrispondenza fra la condizione di ammissione al beneficio ed altri requisiti quali la situazione di bisogno e di disagio, presupposto di fruibilità di un beneficio assistenziale. Per quanto concerne invece l'articolo 9 la giurisprudenza costituzionale avrebbe già evidenziato la contrarietà all'art. 3 di tale disposizione che contrasterebbe anche con l'art. 41 del dlgs n. 286 del 1998 e l'art. 80, comma 19, della l. 388/2000 che equiparano ai cittadini italiani gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.

La Regione si è costituita eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per tardività della notifica, effettuata oltre il sessantesimo giorno dalla pubblicazione nel B.U.R. Successivamente ha ribadito tale eccezione perché notificato oltre il termine perentorio previsto dall'art. 127, primo comma, Cost.

Per quanto concerne le sue ulteriori considerazioni difensive, essa ha rilevato innanzitutto che l'art. 117, quarto comma, Cost. le attribuisce, nella materia dell'assistenza sociale, una competenza più ampia dell'art. 6, numero 2), dello statuto di autonomia. Ha inoltre sostenuto che la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. sarebbe inammissibile, in quanto priva della necessaria indicazione delle norme statali che determinerebbero i livelli essenziali delle prestazioni e che sarebbero state violate.

Inammissibile sarebbe poi l'impugnazione degli artt. 2, 5, 6, comma 1, e 7 in quanto tali disposizioni avrebbero abrogato espressamente la pregressa normativa regionale concernente la prestazione sociale in oggetto (che richiedeva condizioni più rigorose di accesso), sicché, per effetto di un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale, quest'ultima dovrebbe rivivere, reintroducendo requisiti di godimento

«ancora più irragionevoli e discriminatori di quelli recati dalla legge impugnata».

In ordine invece all'asserita lesione dell'art. 3 Cost., la Regione sostiene la legittimità costituzionale del requisito della residenza continuativa nella Regione e della residenza quinquennale nel territorio dello Stato per gli stranieri in possesso del permesso di soggiorno in quanto, il primo requisito, è stato introdotto per valorizzare un collegamento non occasionale tra i destinatari delle politiche sociali e la comunità regionale e per scoraggiare l'utilizzazione di «residenze occasionali e meramente opportunistiche» mentre per quanto concerne l'ulteriore requisito della residenza quinquennale nel territorio dello Stato per gli stranieri in possesso del permesso di soggiorno, la Regione evidenzia che la previsione contenuta nell'art. 9 impugnato estende le prestazioni sociali di cui alla legge oggetto di giudizio anche agli stranieri privi di carta di soggiorno (condizione, invece, richiesta dalla normativa statale di riferimento: art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000) purché soggiornanti da almeno cinque anni nel territorio. La disposizione impugnata sarebbe, dunque, per un verso «oggettivamente progressiva» e per altro verso ragionevole, in quanto, ai fini dell'equiparazione con gli stranieri in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, considera il medesimo requisito della residenza quinquennale, che è anche il presupposto per la concessione di tale speciale titolo di soggiorno.

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale di alcune delle disposizioni impuginate mentre ha ritenuto inammissibili ed infondate le altre questioni sollevate. Innanzitutto ha respinto l'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso per tardività della notifica richiamando il decreto del Ministro della Giustizia dell'8 febbraio 2012, intervenuto in applicazione degli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 9 aprile 1948, n. 437 (Proroga dei termini di decadenza in conseguenza del mancato funzionamento degli uffici giudiziari), con cui è stata disposta una «proroga dei termini per mancato funzionamento degli Uffici giudiziari di Roma Capitale e dei Comuni della provincia di Roma compresa la Corte di Cassazione».

Per quanto concerne invece le questioni di legittimità costituzionale di tutte le norme impuginate, in riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., la Corte le ha ritenute inammissibili in quanto nel caso di specie trova applicazione (in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), la competenza residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. essendo essa più favorevole per la Regione rispetto alla competenza, di carattere integrativo-attuativo, rinvenibile nello statuto di autonomia. La Corte richiama la propria costante giurisprudenza secondo la quale qualora il ricorrente ritenga che la competenza legislativa regionale sia compressa in ragione dell'azione trasversale della competenza esclusiva dello Stato a determinare i livelli essenziali delle prestazioni sociali, sia necessario individuare lo specifico livello essenziale della prestazione, garantita dalla normativa dello Stato, con il quale le norme impuginate colliderebbero. Tale individuazione vale a determinare il limite oltre il quale, cessata l'azione trasversale della normativa dello Stato, si riespande la generale competenza della Regione sulla materia, residuale, oggetto di disciplina (sentenze n. 8 del 2011 e n. 383 del 2005).

La Corte ha ritenuto invece fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, in riferimento all'articolo 3 Cost., nella parte in cui subordina, per il solo straniero, l'accesso ai benefici al requisito della residenza in Italia da non meno di cinque anni. Tale condizione si cumula, per mezzo di un rinvio disposto dalla stessa norma impugnata, a quella stabilita dall'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n.

286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), vale a dire alla titolarità, quanto meno, del permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. A giudizio della Corte non è detto che un nesso meritevole di protezione non possa emergere con riguardo alla posizione di chi, pur privo dello status, abbia tuttavia legittimamente radicato un forte legame con la comunità presso la quale risiede e di cui sia divenuto parte, per avervi insediato una prospettiva stabile di vita lavorativa, familiare ed affettiva, la cui tutela non è certamente anomala alla luce dell'ordinamento giuridico vigente. Il legislatore, quindi, per sottrarre eventuali restrizioni nell'accesso alle prestazioni sociali ad un giudizio di ineguaglianza e di manifesta irragionevolezza, è tenuto a rivolgere lo sguardo non soltanto, per il passato, alla durata della residenza sul territorio nazionale o locale oltre una soglia temporale minima, ma anche, in prospettiva, alla presenza o all'assenza di indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità. La norma impugnata, attraverso una previsione generale che accomuna prestazioni di natura assai diversa, si limita viceversa ad esigere una residenza almeno quinquennale in Italia, nonostante il rinvio all'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il quale già prevede una soglia minima di legale permanenza sul territorio nazionale della durata di un anno soltanto. Combinando la natura indiscriminata della restrizione, che non viene apprezzata nelle sue ragioni giustificatrici, provvidenza per provvidenza, con lo sproporzionato rilievo attribuito al requisito della residenza, per un periodo di tempo significativo e comunque largamente superiore a quello indicato dall'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il legislatore regionale è incorso nel dedotto vizio di violazione dell'art. 3 Cost. La Corte richiama la propria precedente giurisprudenza (sentenze n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013) secondo la quale, mentre la residenza costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale).

La Corte ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale degli artt. articoli 2 e 8, comma 2, nella parte in cui subordinano l'accesso alle prestazioni ivi indicate al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi, anziché al solo requisito della residenza.

La Corte ha pertanto dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9 anche nella parte in cui per gli stranieri di cui all'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), subordina l'accesso alle prestazioni indicate dagli artt. 2 e 8, comma 2, al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi. La Corte ha rilevato che le provvidenze previste da tali disposizioni, alla luce della scarsità delle risorse destinabili alle politiche sociali nell'attuale contesto storico, non potranno che venire riservate a casi di indigenza e che pertanto è manifestamente irragionevole ed incongruo negare l'erogazione della prestazione a chiunque abbia la (sola) residenza nella Regione, posto che non vi è alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento (sentenza n. 40 del 2011; sentenza n. 187 del 2010).

La Corte ha invece dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, 5, 6, comma 1, 7 e 9 (nella parte in cui subordina al requisito biennale della residenza nel territorio regionale l'accesso alle prestazioni di cui agli artt. 3, 5, 6, comma 1, e 7) promosse, in riferimento all'articolo 3 della

Costituzione. Secondo il giudice costituzionale infatti il medesimo requisito della residenza non sarebbe irragionevole se riferito a prestazioni sociali volte sostenere la famiglia ed eccedenti i livelli essenziali che identificherebbero il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona in quanto non verrebbero incontro ad un bisogno primario dell' individuo, che non tollera distinzioni correlate al radicamento territoriale, ma premierebbero il contributo offerto dalla famiglia, quale formazione sociale, al progresso morale e materiale della comunità costruita su base regionale.

Assistenza - Straniero - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Erogazione di prestazioni sociali - Requisito della residenza nel territorio regionale da almeno 24 mesi per tutti gli aspiranti, inclusi gli stranieri titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria, e gli stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo - Requisito della residenza in Italia da non meno di cinque anni per gli stranieri extracomunitari - Ricorso del Governo - Asserita lesione dello standard di soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali assicurato dalla normativa dello Stato - Mancata individuazione dello specifico livello essenziale della prestazione, garantita dalla normativa dello Stato, con il quale le norme impugnate colliderebbero - Inammissibilità delle questioni. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16, artt. 2, 3, 5, 6, comma 1, 7, 8, comma 2, e 9. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera m).

Assistenza - Straniero - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Erogazione di prestazioni sociali - Stranieri extracomunitari - Requisito della residenza in Italia da non meno di cinque anni - Ineguaglianza e manifesta irragionevolezza - Necessità di eliminare le parole «nel territorio nazionale da non meno di cinque anni e» - Illegittimità costituzionale parziale. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16, art. 9. - Costituzione, art. 3.

Assistenza - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Erogazione di prestazioni sociali - Requisito della residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi - Manifesta irragionevolezza - Necessità di subordinare l'erogazione al solo requisito della residenza - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16, artt. 2 e 8, comma 2. - Costituzione, art. 3.

Assistenza - Straniero - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Erogazione di prestazioni sociali - Requisito della residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi - Manifesta irragionevolezza - Necessità di subordinare l'erogazione al solo requisito della residenza - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16, art. 9. - Costituzione, art. 3.

Assistenza - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Assegni di sostegno alla natalità, in caso di nascita ed adozione - Requisito della residenza da almeno ventiquattro mesi nel territorio - Ricorso del Governo - Asserita irragionevolezza - Insussistenza - Misura che eccede il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana - Non fondatezza delle questioni. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16, art. 3. - Costituzione, art. 3.

Assistenza - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Prestazioni economiche destinate alle famiglie per l'accesso ad abitazioni in locazione, per il sostegno in caso di contrazione del reddito familiare, per l'erogazione della "Carta Famiglia" e di vouchers per il reinserimento lavorativo - Requisito della residenza da almeno ventiquattro mesi nel territorio - Ricorso del Governo - Asserita irragionevolezza - Insussistenza - Misura che eccede il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16, artt. 5 e 9. - Costituzione, art. 3.

Assistenza - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Interventi di edilizia convenzionata ed agevolata, di sostegno alle locazioni, di assegnazione di alloggi di edilizia convenzionata - Requisito della residenza da almeno ventiquattro mesi nel territorio - Ricorso del Governo - Asserita irragionevolezza - Insussistenza - Coerenza del collegamento tra bisogni abitativi e garanzie di stabilità - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16, artt. 6, comma 1, 7 e 9. - Costituzione, art. 3. (GU 1a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 24-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3, 5, 6, comma 1, 7, 8, comma 2, e 9 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16 (Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso, notificato il 7-10 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 14 febbraio 2012 ed iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 novembre 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo, sostituito per la redazione della sentenza dal Giudice Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Attilio Barbieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3, 5, 6, comma 1, 7, 8, comma 2, e 9 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16 (Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale), in riferimento agli articoli 3 e 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

2.– La Regione ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità del ricorso, che sarebbe stato notificato un giorno dopo la scadenza del termine previsto dall'art. 127, primo comma, Cost.

L'eccezione non è fondata.

Il termine di sessanta giorni previsto per la notificazione del ricorso dall'art. 127 Cost. e dall'art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), scadeva il 5 febbraio 2012 e, trattandosi di una domenica, era prorogato al 6 febbraio 2012, mentre la notificazione è stata effettuata il 7 febbraio 2012; ma ciò è avvenuto in presenza di una «proroga dei termini per mancato funzionamento degli Uffici giudiziari di Roma Capitale e dei Comuni della provincia di Roma compresa la Corte di Cassazione», disposta dal Ministro della giustizia con decreto dell'8 febbraio 2012, in applicazione degli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 9 aprile 1948, n. 437 (Proroga dei termini di decadenza in conseguenza del mancato funzionamento degli uffici giudiziari).

Questi articoli stabiliscono che qualora gli uffici giudiziari non siano in grado di funzionare regolarmente per eventi di carattere eccezionale, riconosciuti con decreto del

Ministro della giustizia, «i termini di decadenza per il compimento di atti presso gli uffici giudiziari, o a mezzo del personale addetto ai predetti uffici, scadenti durante il periodo di mancato o irregolare funzionamento, o nei cinque giorni successivi, sono prorogati di quindici giorni, a decorrere dal giorno in cui è pubblicato» il decreto.

Nel caso di specie una precipitazione nevosa aveva paralizzato la città di Roma e i Comuni della provincia, e il Prefetto, con provvedimento del 4 febbraio 2012, aveva disposto la «chiusura di tutti gli Uffici Pubblici di Roma Capitale e dei Comuni della provincia, compresi gli Uffici Giudiziari e la Corte di Cassazione per il giorno 6 febbraio 2012». In tale periodo il ricorrente non era perciò in condizione di valersi degli ufficiali giudiziari ai fini della notificazione.

Al provvedimento del Prefetto aveva fatto seguito il decreto del Ministro della giustizia di cui si è detto, perciò è da escludere che nel caso in esame si sia verificata l'eccezionale inammissibilità, dato che con il decreto ministeriale era stata disposta, a decorrere dalla pubblicazione, la proroga di quindici giorni dei termini scadenti nei giorni 3, 4 o 6, «o nei cinque giorni successivi».

In contrario non vale osservare che la notificazione, anziché a mezzo dell'ufficiale giudiziario, avrebbe potuto essere effettuata a mezzo del servizio postale, perché ciò che rileva, a norma del d.lgs. n. 437 del 1948, è che era stata disposta la proroga: in materia di termini esiste infatti un'esigenza di certezza che deve ricollegarsi al provvedimento del Ministro, indipendentemente dalla possibilità di ovviare di fatto all'impedimento che ha determinato la proroga.

È da aggiungere che in base al provvedimento del Prefetto, che riguardava tutti gli uffici pubblici di Roma, erano chiusi anche gli uffici dell'Avvocatura dello Stato e che sotto questo aspetto si sarebbe potuto ravvisare nel caso di specie un grave impedimento di fatto, che, a norma dell'art. 37 dell'allegato I al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo) – applicabile in forza del «rinvio dinamico» contenuto nell'art. 22 della legge n. 87 del 1953 (sentenza n. 161 del 2012) – consente, anche d'ufficio, la rimessione in termini, in applicazione del generale principio giuridico secondo cui ad impossibilia nemo tenetur (Consiglio di Stato, sezione quarta, 17 ottobre 2012, n. 5342).

3.– La legge impugnata reca modifiche alla disciplina primaria concernente l'erogazione di prestazioni sociali, contenuta in altri testi normativi della Regione, secondo un duplice criterio: a tutti gli aspiranti viene richiesto di risiedere da almeno 24 mesi nel territorio regionale (artt. 2, 3, 5, 6, 7, 8), mentre ai soli stranieri si impone non solo tale requisito, ma anche di risiedere in Italia da non meno di 5 anni (art. 9), ove essi non siano cittadini dell'Unione, ovvero, per talune provvidenze, ove non siano titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), ovvero titolari di «permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo» (in tali casi, le norme impuginate equiparano queste persone al cittadino italiano).

Il ricorrente reputa entrambi questi criteri contrari all'art. 3 Cost., in quanto manifestamente irragionevoli, e all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in

quanto lesivi dello standard di soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali assicurato dalla normativa dello Stato.

Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, le norme impugnate avrebbero ecceduto dalla competenza statutaria in materia di «lavoro, previdenza e assistenza sociale» prevista dall'art. 6, numero 2), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e comunque da quella residuale in materia di assistenza sociale contenuta nell'art. 117, quarto comma, Cost.

4.– La Regione ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, con riferimento all'impugnativa degli artt. 2, 5, 6, comma 1, e 7 della legge regionale n. 16 del 2011.

Secondo la resistente tali disposizioni avrebbero abrogato espressamente la pregressa normativa regionale concernente la prestazione sociale in oggetto, la quale richiedeva condizioni più rigorose di accesso, sicché per effetto di un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale, quest'ultima dovrebbe rivivere, reintroducendo requisiti di godimento «ancora più irragionevoli e discriminatori di quelli recati dalla legge impugnata».

L'eccezione è palesamente infondata perché, ove questa Corte dovesse reputare costituzionalmente illegittima l'apposizione di taluni requisiti di accesso ad una prestazione sociale, per effetto di tale pronuncia la prestazione diverrebbe accessibile in assenza di essi, mentre ciò non comporterebbe alcuna reviviscenza di una normativa oramai abrogata (sentenza n. 13 del 2012).

5.– Le questioni di legittimità costituzionale di tutte le norme impugnate, in riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. sono inammissibili, come ha esattamente eccepito la difesa regionale.

Il ricorrente non contesta, come si è appena precisato, che in termini astratti le disposizioni censurate ineriscano alla competenza legislativa regionale in tema di assistenza sociale, ma ritiene che, nel caso di specie, essa debba venire compressa in ragione dell'azione trasversale della competenza esclusiva dello Stato a determinare i livelli essenziali delle prestazioni sociali.

Questa Corte premette che la competenza residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. è senza dubbio più favorevole per la Regione rispetto alla competenza, di carattere integrativo-attuativo, rinvenibile nello statuto di autonomia. Pertanto è la prima a trovare applicazione in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione» (sentenze n. 10 del 2010; n. 168 del 2009; n. 50 del 2008).

Ciò detto, va rilevato che la censura del ricorrente non è accompagnata dalla necessaria individuazione dello specifico livello essenziale della prestazione, garantita dalla normativa dello Stato, con il quale le norme impugnate colliderebbero. È giurisprudenza di questa Corte che da tale individuazione il ricorrente non possa prescindere, posto che essa vale a determinare il limite oltre il quale, cessata l'azione trasversale della normativa dello Stato, si riespande la generale competenza della Regione sulla materia, residuale, oggetto di disciplina (sentenze n. 8 del 2011 e n. 383 del 2005).

Ne segue che le norme impugnate debbono venire valutate, una volta divenuta inammissibile la questione sul riparto di competenza legislativa, solo con riguardo al

carattere manifestamente irragionevole che il ricorrente loro attribuisce, deducendone la violazione dell'art. 3 Cost.

6.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge impugnata, nella parte in cui per il solo straniero subordina l'accesso ai benefici al requisito della residenza in Italia da non meno di cinque anni, è fondata, in riferimento all'art. 3 Cost.

Come si è visto, l'art. 9 esige un requisito generale in capo allo straniero per accedere alle prestazioni sociali, ovvero che egli risieda nel territorio nazionale da non meno di cinque anni. Tale condizione si cumula, per mezzo di un rinvio disposto dalla stessa norma impugnata, a quella stabilita dall'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), vale a dire alla titolarità, quanto meno, del permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.

Non vi è dubbio che, entro i limiti consentiti dall'art. 11 della direttiva 25 novembre 2003, n. 2003/109/CE (Direttiva del Consiglio relativa allo status di cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo), cui ha conferito attuazione il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), e comunque nel rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo assicurati dalla Costituzione e dalla normativa internazionale, il legislatore possa riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi equiparate soggiornanti in Italia, il cui status vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica, e l'erogazione della provvidenza. Tuttavia, non è detto che un nesso a propria volta meritevole di protezione non possa emergere con riguardo alla posizione di chi, pur privo dello status, abbia tuttavia legittimamente radicato un forte legame con la comunità presso la quale risiede e di cui sia divenuto parte, per avervi insediato una prospettiva stabile di vita lavorativa, familiare ed affettiva, la cui tutela non è certamente anomala alla luce dell'ordinamento giuridico vigente (art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; art. 13, comma 2-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998).

In tali casi, a fronte del pregiudizio che può derivare dall'esclusione indiscriminata dello straniero dalla prestazione sociale, occorre particolare cura nella identificazione del legame che congiunge la provvidenza allo status di cittadino, anziché al contributo offerto dall'individuo alla società in cui si è inserito.

Il legislatore, quindi, per sottrarre eventuali restrizioni nell'accesso alle prestazioni sociali ad un giudizio di ineguaglianza e di manifesta irragionevolezza, è tenuto a rivolgere lo sguardo non soltanto, per il passato, alla durata della residenza sul territorio nazionale o locale oltre una soglia temporale minima, ma anche, in prospettiva, alla presenza o all'assenza di indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità.

La norma impugnata, attraverso una previsione generale che accomuna prestazioni di natura assai diversa, si limita viceversa ad esigere una residenza almeno quinquennale in Italia, nonostante il rinvio all'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il quale già prevede una soglia minima di legale permanenza sul territorio nazionale della durata di un anno soltanto.

Combinando la natura indiscriminata della restrizione, che non viene apprezzata nelle sue ragioni giustificatrici, provvidenza per provvidenza, con lo sproporzionato rilievo attribuito al requisito della residenza, per un periodo di tempo significativo e comunque largamente superiore a quello indicato dall'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il legislatore regionale è incorso nel dedotto vizio di violazione dell'art. 3 Cost.

In tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, questa Corte ha infatti già affermato (sentenze n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013) che, mentre la residenza costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, ove di carattere generale e dirimente, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale (sentenza n. 40 del 2011).

Non rileva, in senso contrario, la circostanza su cui pone l'accento la difesa della Regione che il requisito in questione risponda ad esigenze di risparmio, correlate al decremento delle disponibilità finanziarie conseguente alle misure statali di contenimento della spesa pubblica. Essa non esclude, infatti, «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» (sentenze n. 4 del 2013; n. 40 del 2011; n. 432 del 2005).

L'art. 9 impugnato va, perciò, dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole «nel territorio nazionale da non meno di cinque anni e».

L'art. 9 esige, altresì, da parte dello straniero una residenza di almeno 24 mesi nel territorio regionale. Per tale parte (così come per la parte in cui rinvia all'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998), esso non è oggetto di autonoma censura volta a denunciare la disparità di trattamento tra cittadino e straniero, ma viene investito dal ricorso, unitamente agli artt. 2, 3, 5, 6, comma 1, 7 e 8, comma 2, in ragione della manifesta irragionevolezza di una condizione imposta dalla legge impugnata a tutti gli aspiranti alla provvidenza sociale, siano essi cittadini, ovvero stranieri.

Ne segue che tale censura va valutata unitamente a quelle simili mosse contro le disposizioni appena elencate.

7.– Questa Corte, relativamente alla analoga violazione del canone di ragionevolezza determinata dalla esclusione da un beneficio per tutti coloro (italiani e stranieri) che non siano residenti da un periodo protratto e continuativo nel territorio regionale, ha osservato che la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio (sentenza n. 172 del 2013).

Bisogna ora aggiungere che, diversamente che nell'ipotesi di discriminazioni introdotte tra cittadino e straniero, un elemento che qui caratterizza il giudizio di ragionevolezza è costituito dalla rilevanza che assume la dimensione regionale nella concessione o nel diniego di una prestazione sociale.

La Regione, in quanto ente esponenziale della comunità operante sul territorio, ben può, infatti, favorire, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità operandovi per un non indifferente lasso di tempo, purché tale profilo non sia destinato a soccombere, a fronte di provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona, piuttosto che al sostegno dei membri della comunità.

Tale premessa conduce alla illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 8, comma 2, della legge impugnata, e dell'art. 9 della medesima legge, nella parte in cui tali disposizioni subordinano l'accesso alle prestazioni sociali da esse regolate al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno 24 mesi, e non al solo requisito della residenza nella Regione.

In particolare, è fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 9 della legge regionale n. 16 del 2011, in riferimento all'art. 3 Cost.

L'art. 2 indica le persone che possono usufruire di un fondo regionale istituito dall'art. 9, comma 5, della legge regionale 14 agosto 2008, n. 9 (Assestamento del bilancio 2008 e del bilancio pluriennale per gli anni 2008-2010 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 8 agosto 2007, n. 21), per il «contrasto dei fenomeni di povertà e disagio sociale».

Si tratta, perciò, di una provvidenza che, alla luce della scarsità delle risorse destinabili alle politiche sociali nell'attuale contesto storico, non potrà che venire riservata a casi di indigenza. È perciò manifestamente irragionevole, ed incongruo, negare l'erogazione della prestazione a chiunque abbia la (sola) residenza nella Regione, posto che non vi è alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento (sentenza n. 40 del 2011; sentenza n. 187 del 2010).

È altresì fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 2, e 9 della legge impugnata, in riferimento all'art. 3 Cost.

L'art. 8, comma 2, definisce i titolari del diritto a percepire assegni di studio ai sensi della legge regionale 24 aprile 1991, n. 14 (Norme integrative in materia di diritto allo studio), tenendo conto delle condizioni economiche dei rispettivi nuclei familiari (art. 3, comma 2).

Questa Corte, a proposito di una norma regionale che parimenti valorizzava il prolungamento della residenza nel territorio dello studente oltre una certa soglia temporale, ha infatti già rilevato che le misure di sostegno si ispirano ad una ragione giustificatrice, connessa al diritto allo studio, che non ha alcun rapporto con «la durata della residenza» (sentenza n. 2 del 2013).

8.– La questione di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 9 della legge impugnata non è fondata, in riferimento all'art. 3 Cost.

L'art. 3 ha ad oggetto gli assegni di sostegno alla natalità, in caso di nascita ed adozione. L'individuazione degli aventi diritto avviene mediante rinvio materiale all'art. 12-bis, comma 1, della legge regionale 7 luglio 2006, n. 11 (Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità).

Contrariamente a quanto eccepito dalla difesa regionale, perciò, la disposizione censurata provvede in tal modo essa stessa, e con precetto che sarebbe autonomamente lesivo, a selezionare i beneficiari della provvidenza, e si rende per tale parte senza dubbio impugnabile.

Gli assegni in questione sono misure indirizzate a favorire lo sviluppo del nucleo familiare, affinché esso costituisca una cellula vitale della comunità. In tale caso, non è manifestamente irragionevole che il legislatore si rivolga proprio a quelle formazioni sociali che non solo sono presenti sul territorio, ma hanno già manifestato, con il passare degli anni, l'attitudine ad agirvi stabilmente, così da poter venire valorizzate nell'ambito della dimensione regionale.

Il legislatore friulano, in altri termini, non viene qui incontro ad un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale, ma appronta misure che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana, e che premiano, non arbitrariamente, il contributo offerto dalla famiglia al progresso morale e materiale della comunità costituita su base regionale.

9.– La questione di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 9 della legge regionale impugnata non è fondata, in riferimento all'art. 3 Cost.

L'art. 5, al pari dell'art. 3 appena esaminato, circoscrive i destinatari di prestazioni economiche destinate alle famiglie. Si tratta, in particolare, dell'accesso ad abitazioni in locazione (art. 8-ter della legge regionale n. 11 del 2006), del sostegno in caso di contrazione del reddito familiare (art. 9 della legge regionale n. 11 del 2006), della fruizione di beni e servizi, e dell'eventuale riduzione di imposte e tasse, per mezzo della "Carta Famiglia" (art. 10 della legge regionale n. 11 del 2006), e per mezzo di vouchers volti a favorire il reinserimento lavorativo dei genitori (art. 11 della legge regionale n. 11 del 2006). Anche in tali ipotesi, il legislatore ha lo scopo di valorizzare, con misure eccedenti i livelli essenziali delle prestazioni, il contributo offerto alla comunità dal nucleo familiare, con adeguata costanza, sicché non è manifestamente irragionevole indirizzare i propri sforzi a favore dei nuclei già attivi da tempo apprezzabile, e perciò stesso parti vitali della comunità.

10.– Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, 7 e 9 della legge impugnata, in riferimento all'art. 3 Cost., non sono fondate.

L'art. 6, comma 1, concerne interventi di edilizia convenzionata ed agevolata, e di sostegno alle locazioni, mentre l'art. 7 indica i beneficiari dell'assegnazione di alloggi di edilizia convenzionata, in riferimento, rispettivamente, agli artt. 12 e 18 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 6 (Riordino degli interventi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica).

Questa Corte ha già ritenuto che «il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole (sentenza n. 432 del 2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire» (ordinanza n. 32 del 2008), e ha escluso l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Lombardia che prescrive, ai fini dell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, il requisito della residenza o dello svolgimento di attività lavorativa in Regione da almeno cinque anni.

In effetti, le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore

rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli. L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16 (Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale), nella parte in cui subordinano l'accesso alle prestazioni ivi indicate al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi, anziché al solo requisito della residenza;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9 della legge regionale n. 16 del 2011, nella parte in cui, per gli stranieri di cui all'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), subordina l'accesso alle prestazioni indicate dai precedenti artt. 2 e 8, comma 2, al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9 della legge regionale n. 16 del 2011, limitatamente alle parole «nel territorio nazionale da non meno di cinque anni e»;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3, 5, 6, comma 1, 7, 8, comma 2, e 9 della legge regionale n. 16 del 2011, promosse, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, 5, 6, comma 1, e 7 della legge regionale n. 16 del 2011, promosse, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9 della legge regionale n. 16 del 2011, nella parte in cui subordina al requisito della residenza da almeno ventiquattro mesi nel territorio regionale l'accesso alle prestazioni indicate dai precedenti artt. 3, 5, 6, comma 1, e 7, promossa, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2013.

Sentenza: 19 luglio 2013, n. 225

Materia: pubblico impiego, contrattazione

Limiti violati (dedotti dal ricorrente): artt. 3, 97, 39, 41, 117, 119 Cost.; “principio di affidamento e sicurezza giuridica”; artt. 3, primo comma, lett. a), e 7 l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Sardegna

Oggetto: art. 5, comma 7, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni in legge 7 agosto 2012, n. 135

Esito: - manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 promosse con riferimento agli artt. 3, 39, 41 e 97 della Costituzione e al «principio di affidamento e sicurezza giuridica», dalla Regione autonoma Sardegna;

- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 7, del decreto-legge n. 95 del 2012, promosse in riferimento agli artt. 3, primo comma, lettera a), e 7 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e agli artt. 117 e 119 della Costituzione dalla Regione autonoma Sardegna.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

La Regione Sardegna impugna la norma in epigrafe sul presupposto di una ritenuta lesione della propria autonomia, in relazione a numerosi profili costituzionali: artt. 3, 97, 39, 41, 117, 119 Cost., artt. 3, primo comma, lett. a), e 7 l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché in relazione ad un non meglio specificato “principio di affidamento e sicurezza giuridica”.

La disposizione censurata individua in 7 Euro la somma limite dell’ammontare del buono pasto riconosciuto ai dipendenti della generalità delle amministrazioni pubbliche, con conseguenti effetti riduttivi automatici su eventuali clausole contrattuali più favorevoli.

La Corte provvede innanzi tutto a dichiarare inammissibile l’impugnazione con riferimento ai parametri diversi da quelli di attribuzione diretta delle competenze legislative. Tali parametri sono, come noto, invocabili a condizione che essi determinino un riverbero, anche se indiretto, sul riparto di competenze: la cosiddetta ridondanza.

Non determinandosi, a parere dei giudici costituzionali, nel caso concreto alcun effetto riflesso sul riparto di competenze per effetto delle censure che reputano violazione degli articoli 3, 97, 39 e 41 Cost., nonché del principio di affidamento e “sicurezza giuridica” (per quest’ultima parte principio di evidente elaborazione

pretoria), la Corte non può che giungere ad una declaratoria di manifesta inammissibilità.

Dichiarate ammissibili le rimanenti censure, la Corte provvede ad esaminarle nel merito.

La norma del decreto legge 95/2012 oggetto dell'impugnazione viene ricondotta alla materia contrattuale, dunque del diritto civile, come tale ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Il ragionamento sulla natura del buono pasto ricalca la giurisprudenza tradizionale, anche di merito, che lo ha da sempre considerato una componente, sia pure accessoria, della retribuzione economica, ovvero una sorta di rimborso forfettario per le spese che il lavoratore è costretto a sostenere per la prolungata permanenza sul luogo di lavoro. Si verte, con ogni evidenza, nella materia dei contratti di diritto privato, che legano il lavoratore all'ente di appartenenza. Rispetto ad essi, caso mai, si concreta un intervento integrativo, secondo il meccanismo civilisticamente noto della "clausola legale", ma non certo una lesione delle competenze regionali.

Viene dunque considerato inconferente il richiamo allo Statuto speciale della Sardegna, che garantisce alla Regione competenza esclusiva in materia di organizzazione dei propri uffici, con conseguente declaratoria di infondatezza della questione.

Per quanto riguarda l'evocazione dell'art. 119 Cost. (e quella del tutto generica del 117), pur riconoscendo che la norma è ispirata da una *ratio* di risparmio globale, pertanto intrisa di finalità anche pubblicistiche, la Corte non manca di osservare come, sempre per la prevalenza e l'incisione immediata degli aspetti privatistici da parte della disposizione del decreto, vada dichiarata l'infondatezza dell'impugnativa.

Impiego pubblico - Determinazione del valore dei buoni pasto attribuiti al personale nella misura di 7 euro - Previsione che i risparmi derivanti costituiscono economie di bilancio per le amministrazioni dello Stato e concorrono per gli enti diversi dalle amministrazioni statali al miglioramento dei saldi di bilancio, e che tali somme non possono essere utilizzate per incrementare i fondi per la contrattazione integrativa - Ricorso della Regione Sardegna - Censure riferite a parametri che non attengono al riparto di competenze e che non ridondano in una lesione della sfera di attribuzioni regionali - Manifesta inammissibilità della questione. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 5, comma 7. - Costituzione, artt. 3, 39, 41 e 97.

Impiego pubblico - Determinazione del valore dei buoni pasto attribuiti al personale nella misura di 7 euro - Previsione che i risparmi derivanti costituiscono economie di bilancio per le amministrazioni dello Stato e concorrono per gli enti diversi dalle amministrazioni statali al miglioramento dei saldi di bilancio, e che tali somme non possono essere utilizzate per incrementare i fondi per la contrattazione integrativa - Ricorso della Regione Sardegna - Asserita violazione delle attribuzioni regionali - Insussistenza - Componente del trattamento retributivo riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 5, comma 7. - Costituzione, artt. 117 e 119; statuto della Regione Sardegna, artt. 3, primo comma, lettera a), e 7. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 24-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art 5, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, promosso dalla Regione autonoma Sardegna con ricorso notificato il 12 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 19 ottobre 2012 ed iscritto al n. 160 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione autonoma Sardegna ha promosso, in riferimento agli articoli 3, primo comma, lettera a), e 7 della legge costituzionale del 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), agli articoli 3, 39, 41, 97, 117 e 119 della Costituzione, nonché al «principio dell'affidamento e della sicurezza giuridica», questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 5, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

1.1. - In base alla disposizione censurata, «a decorrere dal 1° ottobre 2012 il valore dei buoni pasto attribuiti al personale, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché le autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) non può superare il valore nominale di 7,00 euro. Eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli cessano di avere applicazione a decorrere dal 1° ottobre 2012. I contratti stipulati dalle amministrazioni di cui al primo periodo per l'approvvigionamento dei buoni pasto attribuiti al personale sono adeguati alla presente disposizione, anche eventualmente prorogandone la durata e fermo restando l'importo contrattuale complessivo previsto. A decorrere dalla medesima data è fatto obbligo alle università statali di riconoscere il buono pasto esclusivamente al personale contrattualizzato. I risparmi derivanti dall'applicazione del presente articolo costituiscono economie di bilancio per le amministrazioni dello Stato e concorrono per gli enti diversi dalle amministrazioni statali al miglioramento dei saldi di bilancio. Tali somme non possono essere utilizzate per incrementare i fondi per la contrattazione integrativa».

1.2. - La Regione ricorrente impugna la citata disposizione sotto diversi profili.

Un primo gruppo di censure attiene al riparto della competenza legislativa tra Stato e Regione. Viene in primo luogo evidenziata la competenza legislativa regionale esclusiva (statutaria, ex art. 3, primo comma, lettera a), dello statuto, ma anche residuale, ex art. 117, quarto comma, Cost.) in materia di «stato giuridico ed economico del personale».

In secondo luogo, e in via subordinata, la Regione ricorrente evidenzia la lesione della competenza legislativa regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, che sarebbe stata violata dal legislatore statale attraverso la previsione di una norma di dettaglio, non costituente principio fondamentale.

Nelle successive censure, la Regione invoca la lesione del principio di autonomia finanziaria regionale, sancito a livello statutario dall'art. 7 dello statuto speciale, e in generale dall'art. 119 della Costituzione. Tale principio sarebbe violato in quanto lo Stato con l'impugnata disposizione si sarebbe ingerito nell'allocazione delle risorse economiche dell'ente.

Viene poi denunciata la violazione, da parte della Regione, del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., e di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., con particolare riguardo alla seconda parte della norma, che intervenendo sulla disciplina del contratto di lavoro già in vigore, dispone la cessazione autoritativa degli effetti delle disposizioni normative e contrattuali più favorevoli a decorrere dal 1° ottobre 2012 e l'adeguamento dei contratti in corso alla nuova tariffa massima. In tal modo, la disposizione censurata interferirebbe sugli equilibri raggiunti dalla contrattazione collettiva regionale, che avrebbe già tenuto in debito conto - peraltro, con maggior aderenza alle specificità della Regione Sardegna - di quegli stessi obiettivi di contenimento della spesa pubblica considerati dal legislatore statale, calibrandoli in modo diverso, mediante la previsione di un tetto massimo al numero dei buoni pasto concedibili per mese.

Infine, vengono sollevate due censure fondate sull'autonomia contrattuale della Regione e dei suoi dipendenti (principio che sarebbe sancito dagli artt. 39 e 41 della Costituzione), in quanto la norma censurata porrebbe nel nulla una disciplina contrattuale dei rapporti fra dipendenti e Amministrazione regionale, e sul principio «di affidamento e di sicurezza giuridica» (in quanto tale disciplina è attualmente in essere e sulla sua stabilità i contraenti avrebbero fatto legittimo affidamento).

1.3. - Il Presidente del Consiglio dei ministri difende la disposizione di legge, limitando le proprie deduzioni alle sole censure attinenti al riparto di competenza legislativa, e afferma che la disposizione, in quanto pertinente alla materia dell'ordinamento civile, rientrerebbe nella competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, terzo comma, lettera l), Cost. A tal proposito, cita precedenti decisioni di questa Corte, che avallerebbero tale inquadramento e tale competenza.

2. - Le questioni relative agli articoli 3, 97, 39 e 41 della Costituzione, nonché al principio «di affidamento e di sicurezza giuridica», non direttamente attinenti al riparto di competenza legislativa, devono essere dichiarate manifestamente inammissibili.

Invero, come questa Corte ha più volte affermato (da ultimo, sentenze n. 199 del 2012 e n. 20 del 2013), le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al predetto riparto di attribuzioni allorquando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare un vulnus alle proprie attribuzioni costituzionali e sempreché abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una

possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione.

Ebbene, nella specie, la Regione Sardegna non ha fornito alcuna motivazione in ordine ai profili della possibile ridondanza della denunciata violazione sul riparto di competenze, sia con riferimento alla questione relativa alla asserita lesione dei principi di cui agli artt. 3 e 97, Cost., sia con riguardo a quella relativa agli artt. 39 e 41 Cost., sia, infine, con riferimento alla asserita lesione del non meglio individuato «principio dell'affidamento e della sicurezza giuridica».

In ogni caso, le denunciate violazioni di tali norme costituzionali non ridondano in una lesione della sfera di attribuzioni legislative costituzionalmente garantite delle Regioni e i detti parametri non sono, perciò, invocabili, da parte delle ricorrenti, nell'ambito di un procedimento in via principale (ex plurimis, sentenze n. 98 del 2007 e n. 116 del 2006 e, da ultimo, n. 20 del 2013).

3. - Le censure, promosse in riferimento agli artt. 3, primo comma, lettera a), e 7 dello statuto speciale per la Sardegna, e agli artt. 117 e 119 della Costituzione, relative alla dedotta violazione della competenza legislativa regionale, non sono fondate.

3.1. - Preliminarmente, si osserva che la clausola di cui all'art. 24-bis del decreto legge n. 95 del 2012, in base alla quale «le disposizioni del presente decreto si applicano» alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome «secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione», è inoperante ogni qualvolta ci si trovi di fronte a una competenza legislativa dello Stato, a maggior ragione se esclusiva. E', dunque, indispensabile esaminare la questione del corretto inquadramento materiale della disposizione censurata.

3.2. - Quanto alla censura relativa all'art. 3, primo comma, lettera a), dello Statuto speciale per la Sardegna, deve escludersi che l'ambito materiale inciso dalla norma oggi impugnata sia riconducibile alla dedotta competenza regionale statutaria esclusiva in materia di organizzazione degli uffici pubblici regionali, con conseguente inapplicabilità delle garanzie procedurali dettate dall'art. 24-bis.

La norma statale censurata, infatti, disciplina la materia dei buoni pasto stabilendo un tetto massimo al loro ammontare. Come questa Corte ha già avuto modo di chiarire (sentenza n. 77 del 2011), tale istituto rappresenta «una sorta di rimborso forfettario delle spese che il lavoratore, tenuto a prolungare la propria permanenza in servizio oltre una certa ora, deve affrontare per consumare il pranzo». Si tratta, quindi, di «una componente del trattamento economico spettante ai dipendenti pubblici, che rientra nella regolamentazione del contratto di diritto privato che lega tali dipendenti "privatizzati" all'ente di appartenenza».

La norma censurata, che fissa un limite all'importo che le pubbliche amministrazioni, ivi comprese le Regioni a statuto speciale, possono attribuire ai predetti buoni pasto, disciplina, dunque, una componente del trattamento retributivo previsto dal contratto di lavoro, in regime di contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego, ed è, pertanto, riconducibile - come questa Corte ha già avuto modo di affermare in relazione a una norma regionale (sentenza n. 77 del 2011) - alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

La predeterminazione legislativa dell'ammontare massimo erogabile in sede di disciplina di tale istituto contrattuale, infatti, pur connotata dalla finalità pubblicistica di realizzare risparmi di spesa e pur determinando, di fatto, alcune interferenze sull'organizzazione degli enti pubblici e sullo status giuridico del loro personale, incide immediatamente e in modo prevalente sugli aspetti privatistici del contratto di lavoro privatizzato stipulato con le pubbliche amministrazioni.

3.3. - Va, pertanto, esclusa non solo la dedotta lesione della competenza legislativa regionale in materia di stato giuridico ed economico del personale, prevista dall'art. 3, primo comma, lettera a) dello statuto della Sardegna (sentenza n. 36 del 2013), ma anche di quella, concorrente, in materia di coordinamento della finanza pubblica (ex plurimis, sentenza n. 290 del 2012), con conseguente infondatezza (sentenza n. 215 del 2012) della denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Regione di cui all'art. 119 Cost. e all'art. 7 dello statuto della Regione Sardegna.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale riguardanti ulteriori disposizioni contenute nel decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, impugnate con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 promosse, con riferimento agli artt. 3, 39, 41 e 97 della Costituzione e al «principio dell'affidamento e della sicurezza giuridica», dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 7, del decreto-legge n. 95 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, primo comma, lettera a), e 7 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e agli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Luigi MAZZELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2013.

Sentenza: 23 luglio 2013, n. 227

Materia: inserimento nel ruolo regionale dei dipendenti a tempo indeterminato di una società in house

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articoli 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione e articolo 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 54 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 16 (Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione) articolo 54

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La disposizione regionale impugnata dispone l'inserimento del personale della società Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato in essere alla data di cessazione della gestione liquidatoria della società, nel personale della Regione, previa verifica della sussistenza dei requisiti per accedere ai ruoli di quest'ultima ed eventuale prova selettiva.

Tale norma, ad avviso del ricorrente, si pone in contrasto con gli articoli 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione ed eccede, inoltre, dalle competenze statutarie. La norma, infatti, disponendo l' inquadramento sulla base della mera verifica della sussistenza dei requisiti per accedere ai ruoli dell'Amministrazione regionale e di una eventuale prova selettiva, configurerebbe un inquadramento riservato senza concorso che, in quanto tale, violerebbe il principio costituzionale dell'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso pubblico nonché i principi di ragionevolezza, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli articoli 3 e 97 Cost., come costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale.

Il contrasto con l'articolo 117, terzo comma, Cost. deriverebbe dal fatto che, nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, la norma dispone in difformità dalle disposizioni statali in materia di vincoli all'assunzione, di cui all'articolo 1, commi 557 e 562 della l. 296/2006, e di cui all'articolo 76, comma 7, del d.l. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. 133/2008 secondo i quali, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno debbono assicurare la riduzione complessiva delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale e, altresì, vietando l'assunzione di personale a qualsiasi titolo per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50 per cento. L'articolo 4 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia non prevede la

materia del coordinamento della finanza pubblica nella potestà legislativa primaria, per cui la Regione sarebbe tenuta ad osservare tali principi fondamentali fissati dalle norme statali.

Si è costituita la Regione Friuli-Venezia Giulia, chiedendo il rigetto del ricorso, in quanto inammissibile ed infondato.

Ad avviso della regione resistente, il personale di una società in house, come quella in questione, fa già parte, secondo la legislazione statale, del personale dell'amministrazione di riferimento, a prescindere dalla personalità giuridica separata della società. Nel caso di specie si realizza, quindi, una semplice ipotesi di riorganizzazione dell'ente pubblico, ove la Regione rialloca al proprio interno funzioni già svolte da una propria società strumentale in house. La liquidazione della Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a. sarebbe, inoltre, stata fatta in ossequio all'orientamento statale che ha previsto lo scioglimento delle società pubbliche, il divieto della loro costituzione e la limitazione dell'affidamento ad esse di incarichi, confidando tuttavia da parte della Regione sul presupposto di poter continuare a beneficiare dell'esperienza e della specializzazione dei dipendenti a tempo indeterminato della società. Tant'è che l'articolo 52, l.r. 16/2012 prevede la salvaguardia dei livelli occupazionali fra i criteri della liquidazione.

In subordine, anche volendo ammettere l'applicabilità del principio del concorso pubblico ai rapporti tra società in house ed ente pubblico, nel caso di specie sussisterebbero, secondo la Regione, i presupposti per una deroga a tale principio ai sensi dell'articolo 97, terzo comma, Cost. Infatti la perdita dell'esperienza e della specializzazione acquisite da tale personale nuocerebbe al buon andamento dell'amministrazione e renderebbe inopportuno bandire nuovi concorsi pubblici i cui vincitori dovrebbero totalmente acquisire l'esperienza nel settore.

In ogni caso, sempre secondo la difesa regionale, anche nelle interpretazioni più restrittive, è comunque sempre ammesso il trasferimento dalla società in house all'amministrazione di riferimento per alcune tipologie di personale, ed in particolare per il personale originariamente trasferito o comunque transitato dall'amministrazione alla società partecipata e per i dipendenti reclutati dalla società in house in presenza delle procedure selettive previste per la medesima posizione alla quale il trasferimento si riferisce (cfr. sentenza 225/2010).

Quanto alla non fondatezza della questione promossa in riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost., la Regione Friuli-Venezia Giulia rileva che la s.p.a. in questione è una società strumentale della Regione, per cui l'onere finanziario relativo al personale è già a carico del bilancio regionale. Anzi, la norma impugnata non determinerebbe un aumento delle spese per il personale, bensì una riduzione delle stesse, prevedendo il trasferimento dei soli dipendenti a tempo indeterminato.

Per quanto concerne il contrasto con l'articolo 76, comma 7, d.l.112/2008, la questione sarebbe del tutto infondata, perché nella Regione Friuli-Venezia Giulia le spese per il personale sarebbero rimaste al di sotto del 50 per cento delle spese correnti. A parte ciò, in base alla giurisprudenza costituzionale, andrebbe riconosciuto il carattere di principio fondamentale alle norme statali che limitano la spesa per il personale nel suo complesso, lasciando spazio alle Regioni per la scelta delle misure da adottare, non alle norme che pongono vincoli puntuali all'interno di quel complesso. E la norma che vieta le assunzioni, come quella che si afferma violata, sarebbe certamente da considerare norma di dettaglio.

In termini generali, infine, i rapporti finanziari tra Stato e le Regioni ad autonomia speciale sarebbero ispirati al principio della determinazione consensuale (cfr., sentenze 133/2010, e 74/2009). Questo principio, sul piano della legislazione ordinaria, avrebbe trovato svariate concretizzazioni, come quella di cui all'articolo 27 della l. 42/2009 e all'articolo 1, comma 155, l. 220/2010, il quale prevede la determinazione concordata del patto di stabilità fra Stato e Regione Friuli-Venezia.

In definitiva secondo la Regione Friuli Venezia Giulia, la disposizione impugnata rientra nella propria competenza primaria in materia di ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale di cui all'articolo 4, n. 1, dello statuto speciale.

La Corte giudica la questione fondata, ricordando come nella propria giurisprudenza sia stata più volte sancita l'indefettibilità del concorso pubblico come canale di accesso pressoché esclusivo nei ruoli delle pubbliche amministrazioni, e conseguentemente dichiarata l'illegittimità di disposizioni regionali che stabilivano l'automatico reinquadramento del personale di enti di diritto privato nei ruoli regionali senza il previo espletamento di alcuna procedura selettiva di tipo concorsuale.

La Corte si sofferma sulla delibera della Corte dei conti, Sez. reg. Lombardia, richiamata nella memoria della resistente (deliberazione 1051/2010), che ha circoscritto le ipotesi in cui i dipendenti delle società in house possano vantare un diritto alla riammissione nei ruoli della pubblica amministrazione, ai soli casi di scioglimento di tali società e di consecutiva riacquisizione, da parte dell'ente, dei servizi pubblici precedentemente affidati all'esterno. La Corte sottolinea come tale diritto venga subordinato alla condizione che tali lavoratori fossero stati originariamente trasferiti o transitati dall'ente pubblico o comunque da questo selezionati in conformità al principio del concorso pubblico. La Consulta afferma che non risulta che a siffatte procedure sia mai stato sottoposto il personale della società in questione.

Non è, a questo proposito, secondo la Corte, sufficiente ipotizzare che vi sia una qualunque procedura selettiva, perché ciò integra un requisito troppo generico che non garantisce che la selezione abbia natura concorsuale e sia riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere.

Secondo la Corte non si può invocare, poi, la deroga alla regola del pubblico concorso motivandola come maggiormente funzionale al buon andamento dell'amministrazione e giustificata da straordinarie esigenze d'interesse pubblico. È infatti necessario, a tal fine, che la legge stabilisca preventivamente le condizioni per l'esercizio del potere di assunzione e subordini la costituzione del rapporto a tempo indeterminato all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, prevedendo procedure di verifica dell'attività svolta; ciò implica che i soggetti da assumere abbiano maturato tale esperienza all'interno della pubblica amministrazione e non alle dipendenze di datori di lavoro esterni. Inoltre, la deroga dovrebbe essere contenuta entro determinati limiti percentuali, in modo da non precludere del tutto la possibilità di accesso della generalità dei cittadini al pubblico impiego. La difesa regionale, secondo la Corte, non ha fornito alcuna motivazione del perché dovrebbe ritenersi più adeguato al perseguimento dell'interesse pubblico il trasferimento automatico del personale della società nel ruolo regionale. La ratio di tale trasferimento, nel caso di specie ricollegabile ad un interesse specifico degli stessi dipendenti beneficiari dell'inserimento, non può essere considerata idonea a giustificare una deviazione dal principio generale del pubblico concorso, posto a tutela di tutti i cittadini.

La Corte giudica pertanto l'accesso, in mancanza di concorso pubblico, del personale proveniente dalla Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a. all'impiego di ruolo presso l'amministrazione regionale, di cui dall'articolo 54 della l.r. 16/2012, in contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost.. Ne viene conseguentemente dichiarata l'illegittimità costituzionale, restando assorbite le ulteriori censure mosse dal governo.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Società Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a. in gestione liquidatoria - Personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato - Previsione che sia trasferito nei ruoli dell'Amministrazione regionale, previa verifica dei requisiti ed eventuale prova selettiva - Definizione dei criteri per la collocazione nelle categorie e posizioni economiche della Regione e assegnazione alla Direzione centrale competente in materia di patrimonio - Stabilizzazione senza concorso, in assenza delle condizioni che consentono deroghe eccezionali alla regola del concorso - Violazione del principio di eguaglianza e del principio del pubblico concorso per l'accesso nei ruoli delle pubbliche amministrazioni - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori censure. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 16, art. 54. - Costituzione, artt. 3 e 97 (art. 117, terzo comma; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4). (GU 1a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.31 del 31-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 54 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 16 (Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-17 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 18 ottobre 2012 ed iscritto al n. 157 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 54 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 16 (Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione), per violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché dell'art. 4 della legge

costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

2. – La norma impugnata dispone che «1. Il personale della società [Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a.], con rapporto di lavoro a tempo indeterminato in essere alla data di cessazione della gestione liquidatoria, regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto del commercio e servizi, previa verifica della sussistenza dei requisiti per accedere ai ruoli dell'Amministrazione regionale ed eventuale prova selettiva, è trasferito, con decorrenza dalla data prevista dalla deliberazione di cui all'articolo 53, comma 1, alla Regione; con deliberazione della Giunta regionale, da adottarsi su proposta dell'Assessore alla funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme, di concerto con l'Assessore alle finanze, patrimonio e programmazione, sono definiti i criteri per la collocazione del personale nelle categorie e posizioni economiche della Regione e il trattamento spettante. Con lo stesso provvedimento il personale viene assegnato alla Direzione centrale competente in materia di patrimonio.».

2.1. – In primo luogo, il censurato art. 54 si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., perché, disponendo l'immissione del personale di detta società nell'organico della Regione sulla base della mera verifica della sussistenza dei requisiti per accedere ai ruoli dell'amministrazione regionale e di una «eventuale prova selettiva», configurerebbe una fattispecie di inquadramento riservato senza concorso che, in quanto tale, violerebbe il principio costituzionale dell'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso pubblico, nonché i principi di ragionevolezza, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, principi sanciti dagli artt. 3 e 97 Cost., tenuto conto che – come chiarito dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 90 del 2012, n. 150 del 2010, n. 293 del 2009 e n. 205 del 2004 – «al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio».

3. – Preliminarmente, dev'essere rigettata l'eccezione d'inammissibilità proposta dalla Regione Friuli-Venezia Giulia per non avere il ricorrente attratto nell'ambito delle censure, altresì, l'art. 52, comma 2, lettera d), della legge regionale n. 16 del 2012, che condiziona la liquidazione della società Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia alla tutela dei livelli occupazionali.

Invero, la succitata disposizione indica la salvaguardia dei livelli occupazionali tra i criteri di massima che ispirano gli indirizzi operativi che la Giunta regionale è autorizzata ad impartire in vista della partecipazione all'assemblea straordinaria per la messa in liquidazione della società. Tale previsione, ancorché verosimilmente concepita in funzione del successivo passaggio del personale della società nei ruoli dell'amministrazione regionale, non è inestricabilmente collegata con l'impugnato art. 54, che regola tale passaggio, ma presenta un'autonoma portata dispositiva, consistente nella tendenziale conservazione del posto ai lavoratori dipendenti della Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a. nella fase propedeutica alla sua messa in liquidazione, in modo da evitare che già nel corso del suddetto periodo tale personale potesse essere licenziato. Per contro, il trasferimento del medesimo personale alla Regione, che forma oggetto dell'impugnato art. 54, è destinato ad operare con

decorrenza (successiva) dalla data prevista dalla ulteriore deliberazione di cui all'art. 53, comma 1, con cui la Giunta, sulla base del bilancio iniziale di liquidazione, «fissa i termini e le modalità del passaggio alla Direzione centrale competente in materia di patrimonio, delle competenze e delle funzioni già in capo alla società con riferimento alle attività affidate dall'Amministrazione regionale».

Ne consegue che la previsione, peraltro di massima, della salvaguardia dei livelli occupazionali nel periodo antecedente alla data della liquidazione della società non doveva essere necessariamente attinta dalle censure focalizzate dal ricorrente sul trasferimento automatico del personale alla Regione prescritto dal legislatore regionale, ben potendo sopravvivere, senza contraddizioni di sorta, alla richiesta caducazione della sola norma, l'impugnato art. 54, appunto, che detto trasferimento ha stabilito. Difatti, a riprova della reciproca autonomia delle due disposizioni, la garanzia occupazionale programmaticamente divisata in costanza del processo di liquidazione risulta compatibile anche con meccanismi diversi da quello, specificamente stigmatizzato, contemplato dalla norma impugnata.

4. – Nel merito, la questione è fondata.

4.1. – Nella giurisprudenza costituzionale è stata più volte sancita l'indefettibilità del concorso pubblico come canale di accesso pressoché esclusivo nei ruoli delle pubbliche amministrazioni, «in linea con il principio di uguaglianza e i canoni di imparzialità e di buon andamento [...] ex artt. 3 e 97 Cost.» (ex plurimis, sentenza n. 28 del 2013). Già in passato questa Corte ha ritenuto ingiustificato il mancato ricorso a detta forma, generale e ordinaria, di reclutamento del personale della pubblica amministrazione in relazione a norme regionali di generale ed automatico reinquadramento del personale di enti di diritto privato nei ruoli di Regioni o enti pubblici regionali (che, come quella in oggetto, non assicuravano il previo espletamento di alcuna procedura selettiva di tipo concorsuale). E ciò si spiega perché il trasferimento da una società partecipata dalla Regione alla Regione o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell'art. 97 Cost. (sentenza n. 62 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 310 e n. 299 del 2011, nonché sentenza n. 267 del 2010).

4.2. – Neppure la regola che la resistente ritiene di poter trarre dall'art. 31 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni) consente di prescindere dall'esigenza di pari condizioni di accesso di tutti i cittadini e di selezione dei migliori. L'art. 31 predetto, laddove dispone esplicitamente l'applicazione dell'art. 2112 cod. civ. nell'ambito del lavoro pubblico, si riferisce al transito di funzioni e dipendenti da enti pubblici ad altri soggetti (pubblici o privati), non anche alla cessione di funzioni – come nel caso previsto dalla legge regionale censurata – da parte di soggetti privati in favore di enti pubblici. In tali ipotesi, infatti, «l'automatico trasferimento dei lavoratori presuppone un passaggio di status – da dipendenti privati a dipendenti pubblici (ancorché in regime di lavoro privatizzato) – che [...] non può avvenire in assenza di una prova concorsuale aperta al pubblico (in tal senso, sent. n. 226 del 2012)» (sentenza n. 167 del 2013). Coerentemente, il trasferimento automatico di personale ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001 è stato riconosciuto solamente nei casi di passaggio di funzioni da un ente pubblico ad un

altro e non già, come nella specie, da una società di diritto privato, ancorché in mano pubblica, all'amministrazione della Regione (sentenza n. 226 del 2012).

L'esigenza di risorse umane che scaturisce dall'assunzione di funzioni già affidate dalla Regione ad una società in house poi posta in liquidazione (come la Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a.) non può, dunque, costituire valido motivo per disattendere il principio secondo cui «la natura comparativa e aperta della procedura è elemento essenziale del concorso pubblico, sicché deve escludersi la legittimità costituzionale di “procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno”, violando il carattere pubblico del concorso (in tal senso, sentenze n. 293 del 2009 e n. 100 del 2010)» (sentenza n. 225 del 2010).

4.2.1. – La stessa delibera della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, richiamata nella memoria della resistente (Indagine sulle esternalizzazioni negli enti locali della Regione Lombardia, approvata con deliberazione n. 1051 del 13 dicembre 2010), ha invero puntualmente circoscritto le ipotesi in cui i dipendenti delle società in house possano vantare un diritto alla riammissione nei ruoli della pubblica amministrazione, facendole coincidere con i soli casi di scioglimento delle predette società e di consecutiva riacquisizione, da parte delle strutture interne dell'ente territoriale, dei servizi pubblici precedentemente affidati all'esterno. E ciò, sempreché tali lavoratori fossero stati originariamente trasferiti o transitati dall'ente pubblico di pregressa appartenenza alle società partecipate o, comunque, da queste selezionati in conformità al principio sancito dall'art. 97 Cost. Il diritto all'inserimento nell'organico dell'ente dev'essere, invece, correlativamente escluso in capo ai dipendenti illo tempore assunti da società controllate senza il ricorso a procedure selettive pubbliche “equivalenti”.

Orbene, non risulta in alcun modo che a siffatte procedure sia mai stato sottoposto il personale interessato dalla normativa censurata. La difesa regionale, infatti, non ha chiarito le concrete modalità d'ingresso di detto personale nei ranghi della società Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia, limitandosi a citare la legislazione che prevede procedure di selezione “paraconcorsuali”, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità, di cui all'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, anche per il reclutamento dei dipendenti di società a partecipazione pubblica totale o di controllo (art. 18, commi 1 e, segnatamente, 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; art. 7 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168, recante «Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133»). Norma statale, quest'ultima, oltre tutto successiva alla legge regionale che ha promosso la costituzione (con atto del 25 luglio 2000) della società in questione (legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 12 febbraio 1998, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione – legge finanziaria 1998», art. 3).

4.2.2. – Né è sufficiente ipotizzare che vi sia stata una procedura selettiva purchessia, atteso che questa Corte ha già stabilito e oggi ribadisce che «il previo superamento di

una qualsiasi “selezione pubblica”, presso qualsiasi “ente pubblico”, è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, perché esso non garantisce che la previa selezione avesse natura concorsuale e fosse riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere» (sentenza n. 225 del 2010, che richiama le sentenze n. 293 del 2009 e n. 100 del 2010), «cosicché la garanzia del concorso pubblico non può che riguardare anche l’ipotesi di mera trasformazione di un rapporto contrattuale a tempo indeterminato in rapporto di ruolo, allorché [...] l’accesso al suddetto rapporto non di ruolo non sia a sua volta avvenuto mediante una procedura concorsuale» (sentenze n. 215 del 2009 e n. 203 del 2004).

4.3. – Non rileva neppure che si possa eccezionalmente derogare alla regola del pubblico concorso quando lo scostamento dalla stessa si presenti a sua volta maggiormente funzionale al buon andamento dell’amministrazione e ricorrano straordinarie esigenze d’interesse pubblico (sentenza n. 52 del 2011). E’ necessario, perché ciò possa avvenire, che la legge stabilisca preventivamente le condizioni per l’esercizio del potere di assunzione e subordini la costituzione del rapporto a tempo indeterminato all’accertamento di specifiche necessità funzionali dell’amministrazione, prevedendo procedure di verifica dell’attività svolta; il che presuppone che i soggetti da assumere abbiano maturato tale esperienza all’interno della pubblica amministrazione e non alle dipendenze di datori di lavoro esterni (sentenza n. 215 del 2009). Inoltre, la deroga dev’essere contenuta entro determinati limiti percentuali, in modo da non precludere del tutto la possibilità di accesso della generalità dei cittadini ai suddetti posti pubblici (sentenza n. 108 del 2011).

La norma censurata non è conforme ai predetti principi. La difesa regionale non ha fornito elementi precisi che possano indurre a ritenere più adeguato al fine del buon andamento dell’amministrazione regionale il reclutamento diretto dei dipendenti già utilizzati dalla disciolta società in house (peculiarità delle attività svolte, professionalità particolarmente elevate o specializzate, et similia), facendo esclusivo assegnamento, per la dimostrazione dell’assunto, sulla ratio di tutela dei lavoratori occupati nella società in liquidazione. Tale motivazione, però, in quanto ricollegabile ad un interesse specifico degli stessi dipendenti beneficiari dell’inserimento immediato nei ruoli dell’amministrazione regionale, non può essere considerata idonea a giustificare una deviazione dal principio generale del pubblico concorso (sentenze n. 52 del 2011 e n. 195 del 2010), che è posto a tutela di tutti i cittadini che aspirino a ricoprire pubblici uffici.

4.3.1. – In ogni caso, lo strumento prescelto dal legislatore regionale, ossia il trasferimento automatico del personale della disciolta società Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia (previa una prova selettiva solo eventuale) alle dipendenze dell’amministrazione regionale, risulta del tutto sproporzionato. E ciò in quanto l’area delle eccezioni alla regola del concorso, a tutto voler concedere, dev’essere rigorosamente delimitata e non può risolversi in una indiscriminata e non previamente verificata immissione in ruolo di personale esterno attinto da bacini predeterminati. Sicché, le scarse ed incerte garanzie approntate dalla norma impugnata (ricognizione dei requisiti per accedere ai ruoli dell’amministrazione regionale ed ipotetica prova selettiva) si palesano inadeguate ad assicurare una seria verifica delle capacità

professionali dei lavoratori reclutati dalla Regione all'esterno, seppure provenienti da una società privata strumentale facente parte del suo apparato cosiddetto "parallelo".

4.4. – In conclusione, in mancanza di un concorso pubblico, l'accesso del personale proveniente dalla Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a. all'impiego di ruolo presso l'amministrazione regionale, senza alcuna certezza di un serio filtro selettivo, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., donde l'illegittimità costituzionale dell'art. 54 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2012.

5. – L'accoglimento della questione sotto il dedotto profilo della violazione dell'obbligo del pubblico concorso consente di ritenere assorbite le ulteriori censure prospettate dal ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 16 (Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Luigi MAZZELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2013.

Sentenza: 23 luglio 2013, n. 228

Materia: pubblico impiego; servizio idrico integrato; tutela della salute

Limiti violati: art. 117, comma primo, comma secondo, lettere e), l), ed s), e comma terzo, Cost. nonché art. 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 3, commi 1 e 2; 18, commi 1 e 2; 67, commi 1 e 2; 68, comma 1, lettera a); 69 e 79 della legge della Regione Molise 26 gennaio 2012, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2012);

art. 6 della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 26 gennaio 2012, n. 2 – Legge finanziaria regionale 2012)

Esito: illegittimità costituzionale degli artt. 8, commi 1 e 2, e 79 della l.r. Molise 2/2012; illegittimità costituzionale parziale degli artt. 3, commi 1 e 2, 67, commi 1 e 2, 68, comma 1, lettera a), e 69 della l.r. Molise 2/2012; illegittimità costituzionale dell'art. 6 della l.r. Molise 16/2012

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 2; 18, commi 1 e 2; 67, commi 1 e 2; 68, comma 1, lett. a); 69 e 79 della legge della Regione Molise 26 gennaio 2012, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2012).

L'art. 18, commi 1 e 2, è impugnato nella parte in cui consente al personale con qualifica dirigenziale titolare di incarichi apicali, ai responsabili di programmi collegati all'utilizzo di fondi comunitari e nazionali, nonché ai funzionari e dirigenti incaricati dell'esercizio di funzioni ispettive o di controllo e di patrocinio legale, l'utilizzo del mezzo proprio ed il relativo rimborso di spese in occasione delle trasferte di servizio, in caso di impossibilità di utilizzo di idoneo mezzo dell'Amministrazione o di altro mezzo pubblico di trasporto.

La norma si porrebbe **in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica** dettato dal legislatore statale all'art. 6, comma 12, del d.l. 78/2010, secondo il quale al personale contrattualizzato di cui al d.lgs. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) non possono più essere applicate le norme relative al trattamento economico di missione contenute nell'art. 15 della l. 836/1973 (Trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali), e nell'art. 8 della l. 417/1978; in secondo luogo, la norma sarebbe lesiva della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, disciplinando il rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici.

L'art. 79 è impugnato nella parte in cui affida direttamente la gestione del servizio idrico integrato all'Azienda speciale regionale Molise Acque, ente di diritto

pubblico. La norma sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto, affidando in via diretta la gestione del servizio ad un ente strumentale della Regione, e quindi **sottraendo al soggetto subentrato all'Autorità d'ambito il potere di scelta** delle modalità di affidamento della gestione del servizio idrico integrato, violerebbe la competenza legislativa esclusiva statale nelle materie della **tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente** per contrasto con la normativa statale.

Essa, inoltre, affidando ope legis la gestione di un servizio di rilevanza economica ad un ente di diritto pubblico, escluderebbe la concorrenza, **in violazione del diritto comunitario**.

Infine, gli **artt. 3, commi 1 e 2, 67, commi 1 e 2, 68, comma 1, lettera a), e 69**, nella parte in cui attribuiscono alla Giunta regionale compiti in materia di riorganizzazione sanitaria, interferirebbero con le funzioni espletate dal commissario ad acta nominato dal Governo, nell'esercizio del potere sostitutivo di cui al secondo comma dell'art. 120 Cost.

In particolare, l'art. 3, commi 1 e 2, nella parte in cui riconosce alla Giunta regionale la potestà di impartire direttive all'Azienda sanitaria regionale del Molise (ASREM), l'art. 67, nella parte in cui consente alla Giunta regionale di intervenire in merito al riordino ed alla rideterminazione dei distretti dell'unità sanitaria locale, l'art. 68, comma 1, lettera a), nella parte in cui conserva in capo alla Giunta regionale il controllo di alcuni degli atti del Direttore generale dell'Azienda sanitaria regionale, nonché l'art. 69, nella parte in cui assegna alla Giunta regionale compiti in materia di accreditamento istituzionale, interferirebbero con le funzioni assegnate al commissario ad acta, individuato nel Presidente della Giunta regionale pro-tempore con delibera governativa del 2009.

Con un successivo ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale **dell'art. 6** della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 26 gennaio 2012, n. 2 – Legge finanziaria regionale 2012).

Con tale disposizione, il legislatore regionale ha modificato la l.r. Molise 2/2012 aggiungendo l'art. 69 bis, il quale stabilisce che, nel periodo di attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, l'esercizio delle funzioni previste dall'art. 3, commi 1 e 2, dall'art. 67, dall'art. 68 e dall'art. 69 della predetta l.r. Molise 2/2012 è attribuito al commissario ad acta, nominato ai sensi dell'art. 4 del d.l. 159/2007 e individuato nel Presidente della Giunta regionale pro-tempore.

Nell'attribuire tali funzioni al Presidente della Regione, in qualità di commissario ad acta, la norma determinerebbe un'illegittima interferenza degli organi regionali sulle funzioni commissariali. In proposito il ricorrente argomenta che con delibera del 2012 il Consiglio dei ministri, visti gli esiti negativi relativi alla verifica dell'attuazione degli obblighi derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario da parte del Presidente della Regione, aveva provveduto ad attribuire le predette funzioni **ad un nuovo commissario ad acta**, nell'esercizio del potere sostitutivo di cui al secondo comma dell'art. 120 Cost. ed in attuazione di norme di principio riconducibili alla materia del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Secondo la resistente, per contro, con la norma censurata la Regione non ha inteso caducare il commissario ad acta nominato dal Governo, ma ha solo esercitato la propria competenza legislativa nella materia dell'organizzazione sanitaria e nella predisposizione dei compiti di rientro dal disavanzo, senza interferire con i poteri statali, né con i compiti attribuiti dal Governo al nuovo commissario ad acta.

Attesa l'analogia fra le norma impugnate e l'identità delle censure, i relativi giudizi **vengono riuniti** per essere decisi con un'unica pronuncia.

In merito all'art. 18, commi 1 e 2, della l.r. Molise 2/2012 la Corte costituzionale osserva in via preliminare che la sopravvenuta abrogazione di tali commi ad opera della l.r. Molise 16/2012 non consente di dichiarare cessata la materia del contendere giacché non è dimostrato che tali commi non abbiano avuto temporanea applicazione.

Nel merito, la questione di legittimità costituzionale delle predette disposizioni, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è **fondata**.

La giurisprudenza della Corte ha costantemente ricondotto alla materia ordinamento civile la disciplina dei rimborsi spese e dell'indennità di trasferta, quali componenti del trattamento economico del dipendente pubblico regionale, precisando che essa rientra nella regolamentazione del contratto di diritto privato che lega tali dipendenti "privatizzati" all'ente di appartenenza. E poiché la materia dell'ordinamento civile appartiene alla potestà legislativa esclusiva statale, il legislatore statale può intervenire *a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, anche in relazione ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni*.

La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 79 della l.r. Molise 2/2012, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., è **parimenti fondata**.

La giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che la disciplina dell'affidamento della gestione del servizio idrico integrato attiene alle **materie tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato**.

Ciò posto, ai sensi del terzo periodo del comma 186 bis dell'art. 2 della l. 191/2009 (legge finanziaria 2010) alla legge regionale *spetta soltanto disporre l'attribuzione delle funzioni delle sopresse Autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO), nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e non spetta, di conseguenza, provvedere direttamente all'esercizio di tali funzioni affidando la gestione ad un soggetto determinato*. In altri termini, la legge regionale deve limitarsi ad individuare l'ente od il soggetto che eserciti le competenze già spettanti all'AATO, al quale spetta quindi sia deliberare la forma di gestione del servizio idrico integrato, sia aggiudicarne la gestione.

La norma regionale impugnata, nella parte in cui affida direttamente la gestione del servizio idrico integrato all'Azienda speciale regionale Molise Acque, ente di diritto pubblico strumentale della Regione, **si pone in contrasto** con la suddetta normativa statale violando l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.

Quanto agli artt. 3, commi 1 e 2, 67, commi 1 e 2, 68, comma 1, lettera a), e 69 della l.r. Molise 2/2012, la Corte rileva in via preliminare che le norme censurate sono state modificate ad opera dell'art. 6 della l.r. Molise 16/2012, con cui le funzioni previste dalle predette disposizioni sono state attribuite al commissario ad acta, individuato nella persona del Presidente della Regione. Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche il succitato art. 6, non ritenendolo soddisfacente delle proprie richieste, non sussistono le condizioni richieste perché sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Nel merito la questione di legittimità delle norme suddette, in riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost., è **fondata**.

La nomina di un commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, *sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali*, ed è volta a soddisfare la *necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale qual è quello alla salute*.

Per tale motivo, le funzioni amministrative del commissario *devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali* per evitare il rischio che le misure eventualmente adottate dagli organi regionali, già inadempienti, possano *vanificare l'obiettivo di risanamento del servizio sanitario regionale*, inibendo al commissario la possibilità di svolgere appieno le sue funzioni di organo straordinario dello Stato ai sensi dell'art. 120 Cost..

Nella riunione del **20 gennaio 2012**, il Consiglio dei ministri **confermava** la nomina del Presidente della Regione pro-tempore quale commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Molise e dei successivi programmi operativi, conferendo al medesimo l'incarico di provvedere a realizzare determinati interventi prioritari, delineati nel mandato commissariale allegato alla delibera di conferma, fra i quali il completamento dell'assetto territoriale dell'ASREM; l'adozione del nuovo atto aziendale, la definizione di un centro unico di responsabilità delle principali funzioni, il riassetto della rete ospedaliera e territoriale, la corretta conclusione delle procedure di accreditamento degli erogatori.

In definitiva, le funzioni attribuite alla Giunta regionale dalle norme censurate -in tema di direttive all'ASREM, di riordino e rideterminazione dei distretti dell'unità sanitaria locale, di controllo sugli atti dell'ASREM, nonché di accreditamento istituzionale- costituiscono **un'indiscutibile interferenza** rispetto a quelle assegnate al commissario ad acta. Le norme censurate violano pertanto l'art. 120, secondo comma, Cost. **nella parte in cui non escludono** dall'ambito della loro operatività le funzioni e le attività del commissario ad acta nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo regionale.

Quanto all'art. 6 della l.r. Molise 16/2012, la questione di legittimità sollevata è **fondata** in riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost..

La norma impugnata, pur sottraendo alla Giunta regionale le funzioni di cui agli artt. 3, commi 1 e 2, 67, 68 e 69 della l.r. Molise 2/2012, ha tuttavia attribuito tali funzioni al Presidente della Regione. In tal modo è **stata disattesa** la delibera del **7 giugno 2012** con cui il Governo aveva frattanto provveduto ad attribuire le predette funzioni ad **un nuovo commissario** ai sensi dell'art. 2, comma 84, della l. 191/2009, il quale prevede che nei casi di riscontrata difficoltà in sede di verifica e monitoraggio dell'attuazione del piano di rientro il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'art. 120 della Costituzione, sentita la Regione interessata, nomina uno o più commissari ad acta di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza in materia di gestione sanitaria per l'adozione e l'attuazione degli atti indicati nel piano e non realizzati.

Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Personale con qualifica dirigenziale titolare di incarichi apicali, responsabili di programmi collegati all'utilizzo di fondi comunitari e nazionali, funzionari e dirigenti incaricati dell'esercizio di funzioni ispettive o di controllo e di patrocinio legale - Possibilità di utilizzare il mezzo proprio di trasporto in occasione delle trasferte di servizio, in caso di impossibilità di utilizzo di idoneo mezzo dell'Amministrazione o di altro mezzo pubblico di trasporto - Ius superveniens satisfattivo delle pretese della parte ricorrente - Mancata dimostrazione che la disposizione non abbia avuto applicazione nel tempo precedente la sua abrogazione - Necessità di decidere la questione nel merito - Disposizione che attiene al rapporto di

lavoro di pubblico impiego, disciplinato dalla contrattazione collettiva - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore censura. - Legge della Regione Molise 26 gennaio 2012, n. 2, art. 18, commi 1 e 2. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l) (art. 117, terzo comma). Servizio idrico integrato - Norme della Regione Molise - Affidamento diretto della gestione all'Azienda speciale regionale Molise Acque, ente di diritto pubblico strumentale della Regione - Conseguente sottrazione al soggetto subentrato all'Autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO) del potere di scelta delle modalità di affidamento della gestione del servizio idrico integrato - Contrasto con la normativa di settore adottata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori censure. - Legge della Regione Molise 26 gennaio 2012, n. 2, art. 79. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e) ed s) (art. 117, primo comma). Sanità pubblica - Norme della Regione Molise - Attuazione delle misure previste dal piano di rientro dal disavanzo sanitario regionale - Conferimento ad organi regionali ordinari di compiti in materia di riorganizzazione sanitaria, in tema di direttive all'ASREM, di riordino e rideterminazione dei distretti dell'unità sanitaria locale, di controllo sugli atti dell'ASREM, nonché di accreditamento istituzionale - Indebita interferenza con le funzioni espletate dal Commissario ad acta nominato dal Governo, nell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato - Violazione della potestà sostitutiva dello Stato - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Molise 26 gennaio 2012, n. 2, artt. 3, commi 1 e 2, 67, commi 1 e 2, 68, comma 1, lettera a), e 69. - Costituzione, art. 120, secondo comma. Sanità pubblica - Norme della Regione Molise - Attuazione delle misure previste dal piano di rientro dal disavanzo sanitario regionale - Previsione che "nel periodo di attuazione del piano di rientro dal disavanzo regionale nel settore sanitario e della sua prosecuzione, secondo programmi operativi coerenti con gli obiettivi finanziari programmati, l'esercizio delle funzioni di cui agli articoli 3, commi 1 e 2, 67, 68 e 69 é attribuito al Commissario ad acta" - Indebita interferenza con le funzioni espletate dal Commissario ad acta nominato dal Governo, nell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato - Violazione della potestà sostitutiva dello Stato - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 16, art. 6. - Costituzione, art. 120, secondo comma. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.31 del 31-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 2, 18, commi 1 e 2, 67, commi 1 e 2, 68, comma 1, lettera a), 69 e 79 della legge della Regione Molise 26 gennaio 2012, n. 2 (Legge finanziaria regionale), e dell'art. 6 della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 26 gennaio 2012, n. 2 – Legge finanziaria regionale 2012), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 28-30 marzo 2012 e il 15-17 ottobre 2012, depositati in cancelleria il 4 aprile 2012 ed il 22 ottobre 2012 ed iscritti ai nn. 67 e 167 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 2 luglio 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vincenzo Colalillo per la Regione Molise.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con un primo ricorso (r.r. n. 67 del 2012), dubita della legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 2; 18, commi 1 e 2; 67, commi 1 e 2; 68, comma 1, lettera a); 69 e 79 della legge della Regione Molise 26 gennaio 2012, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2012).

Con un successivo ricorso (r.r. n.167 del 2012), il Presidente censura l'art. 6 della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 26 gennaio 2012, n. 2 – Legge finanziaria regionale 2012), nella parte in cui ha introdotto l'art. 69-bis dopo l'art. 69 della legge regionale n. 2 del 2012, modificando alcune delle norme oggetto del primo ricorso.

1.1. – In considerazione dell'analogia di alcune delle norme impugnate e dell'identità delle censure proposte nei confronti delle stesse, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

2. – In particolare, viene, in primo luogo, censurato (r.r. n. 67 del 2012) l'art. 18, commi 1 e 2, della citata legge regionale, in quanto, nella parte in cui riconosce «al personale con qualifica dirigenziale titolare di incarichi apicali, ai responsabili di programmi collegati all'utilizzo di fondi comunitari e nazionali, ai funzionari e dirigenti incaricati dell'esercizio di funzioni ispettive o di controllo e di patrocinio legale la possibilità di utilizzare il mezzo proprio di trasporto in occasione delle trasferte di servizio, in caso di impossibilità di utilizzo di idoneo mezzo dell'Amministrazione o di altro mezzo pubblico di trasporto», violerebbe l'art. 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, Cost. Esso, infatti, intervenendo a disciplinare un aspetto del rapporto di lavoro di pubblico impiego dirigenziale, invaderebbe la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile e si porrebbe, altresì, in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica dettato dal legislatore statale all'art. 6, comma 12, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo il quale al personale contrattualizzato di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), non possono più essere applicate le norme relative al trattamento economico di missione contenute nell'art. 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 (Trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali), e nell'art. 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 (Adeguamento del trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali).

2.1. – In linea preliminare, occorre considerare che la Regione Molise, con la legge 7 agosto 2012, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 26 gennaio 2012, n. 2 – Legge finanziaria regionale 2012), all'art. 3, ha disposto l'abrogazione dei censurati commi 1 e 2 dell'art. 18 della legge regionale n. 2 del 2012, con efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione (il 16 agosto) della predetta legge regionale n. 16.

Tuttavia, sebbene l'intervenuta abrogazione dei commi impugnati abbia carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso, essa non consente a questa Corte di dichiarare cessata la materia del contendere: le previsioni contenute nell'art. 18, commi 1 e 2, hanno introdotto una misura di efficacia immediata, rimasta in vigore – sebbene per un breve lasso di tempo - fino alla sua abrogazione, periodo in relazione al quale non è fornita alcuna dimostrazione che essa non abbia avuto applicazione. Pertanto, non ricorrono, nella specie, le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte perché possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere (ex plurimis, sentenze n. 93 del 2013, n. 245 del 2012).

2.2. – Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1 e 2, della legge regionale n. 2 del 2012, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è fondata.

Questa Corte ha costantemente ricondotto alla materia «ordinamento civile» la disciplina dei rimborsi spese e dell'indennità di trasferta, quali componenti del «trattamento economico» del dipendente pubblico regionale (ex plurimis, sentenze n. 77 del 2011 e n. 95 del 2007), precisando che «essa rientra [...] nella regolamentazione del contratto di diritto privato che lega tali dipendenti “privatizzati” all'ente di appartenenza» (sentenza n. 77 del 2011). Nella stessa prospettiva, in relazione a norme statali che hanno soppresso le indennità di trasferta e le indennità supplementari previste dall'articolo 14 della legge n. 836 del 1973 – analogamente a quanto previsto dall'articolo 6, comma 12, ultimo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, in materia di autorizzazione all'uso del mezzo proprio e di determinazione della cosiddetta “indennità chilometrica” – la giurisprudenza costituzionale «ha affermato che il legislatore statale, disponendo la “soppressione” delle indennità e stabilendo l'inderogabilità di tale soppressione con riferimento alle clausole dei contratti e degli accordi collettivi che le prevedono, ha inciso sull'autonomia negoziale collettiva dell'intero settore del pubblico impiego», compreso quello relativo a Regioni ed enti locali, il quale, «essendo stato “privatizzato” ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti».

Di recente, con riferimento ad una norma regionale dal contenuto analogo a quella qui in esame recante la previsione della possibilità per i dipendenti regionali di utilizzare il mezzo proprio ed ottenere, sia pure a determinate condizioni, il relativo rimborso, questa Corte ha, altresì, affermato che essa «afferisce ad uno specifico profilo del trattamento economico del dipendente pubblico regionale (ex plurimis, sentenze n. 332 e n. 151 del 2010), il cui rapporto d'impiego è stato privatizzato e disciplinato dalla contrattazione collettiva (ex plurimis, sentenze n. 7 del 2011 e n. 189 del 2007)» (sent. n. 19 del 2013).

Pertanto, la materia alla quale va ricondotto il citato art. 18, commi 1 e 2, è quella dell'ordinamento civile, che appartiene alla potestà del legislatore statale, il quale «ben può intervenire, come nel caso in esame, a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, anche in relazione ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni» (sent. n. 19 del 2013).

Deve, quindi, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1 e 2, della legge regionale n. 2 del 2012.

Le censure riferite all'art. 117, terzo comma, Cost. restano assorbite.

3. – L’art. 79 della legge regionale n. 2 del 2012 è impugnato nella parte in cui stabilisce che «la gestione del servizio idrico integrato è affidata all’Azienda speciale regionale Molise Acque, ente di diritto pubblico, la cui natura giuridica non può essere modificata».

Secondo il ricorrente tale norma, affidando in via diretta la gestione del servizio ad un ente strumentale della Regione, e quindi sottraendo al soggetto subentrato all’Autorità d’ambito territoriale ottimale il potere di scelta delle modalità di «affidamento della gestione del servizio idrico integrato», violerebbe la competenza legislativa esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell’ambiente (art. 117, secondo comma, lettere e ed s, Cost.), alla quale va ricondotta la disciplina delle Autorità d’ambito territoriale (e dei nuovi soggetti che dette autorità andranno a sostituire), in contrasto con la normativa statale. Essa, inoltre, violerebbe anche l’art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con il diritto comunitario, nella parte in cui affida in via diretta ad un ente di diritto pubblico che si configura quale ente strumentale della Regione la gestione del servizio idrico integrato, servizio di rilevanza economica, riconducibile alla categoria dei servizi di interesse economico generale, soggetto in quanto tale alla concorrenza.

3.1. – La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l’art. 79 della legge regionale n. 2 del 2012, sollevata in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che «la disciplina dell’affidamento della gestione del servizio idrico integrato attiene [...] alle materie tutela della concorrenza e tutela dell’ambiente riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 187 del 2011; n. 128 del 2011; n. 325 del 2010; n. 142 del 2010; n. 307 del 2009; n. 246 del 2009)» (sentenza n. 62 del 2012). In base al disposto del terzo periodo del comma 186-bis dell’art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), inserito dall’art. 1, comma 1-quinquies, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), convertito con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, «alla legge regionale spetta soltanto disporre l’attribuzione delle funzioni delle soppresse Autorità d’ambito territoriale ottimale (AATO), “nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”, e non spetta, di conseguenza, provvedere direttamente all’esercizio di tali funzioni affidando la gestione ad un soggetto determinato» (sent. n. 62 del 2012). In altri termini, in base alla normativa statale, la legge regionale deve limitarsi ad individuare l’ente od il soggetto che eserciti le competenze già spettanti all’AATO, al quale, quindi, spetta sia deliberare la forma di gestione del servizio idrico integrato, sia aggiudicarne la gestione.

In applicazione di siffatto principio, appare evidente che la norma regionale impugnata, nella parte in cui affida direttamente la gestione del servizio idrico integrato all’«Azienda speciale regionale Molise Acque», ente di diritto pubblico strumentale della Regione, si pone in contrasto con la suddetta normativa statale e quindi viola l’art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.

Essa, infatti, da un lato, esclude che l’ente individuato dalla Regione come successore delle competenze dell’AATO deliberi, con un proprio atto, le forme di gestione del servizio idrico integrato e provveda all’aggiudicazione della gestione del servizio;

dall'altro, con disposizione che tiene luogo di un provvedimento, stabilisce essa stessa che il predetto servizio sia affidato specificamente alla citata azienda pubblica regionale, precisamente individuata dalla medesima legge regionale del Molise.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 79 della citata legge regionale n. 2 del 2012.

Le censure riferite all'art. 117, primo comma, Cost. restano assorbite.

4. – Vengono, infine, censurati gli artt. 3, commi 1 e 2, 67, commi 1 e 2, 68, comma 1, lettera a), e 69 della legge regionale n. 2 del 2012 (con il ricorso n. 67 del 2012) e l'art. 6 della successiva legge regionale n. 16 del 2012 (con il ricorso n. 167 del 2012), in quanto conferirebbero ad organi regionali ordinari compiti in materia di riorganizzazione sanitaria che interferirebbero con le funzioni espletate dal commissario ad acta nominato dal Governo, nell'esercizio del potere sostitutivo.

4.1. – In particolare, con il ricorso n. 67 del 2012, il ricorrente impugna: l'art. 3, commi 1 e 2, nella parte in cui riconosce alla Giunta regionale la potestà di impartire direttive all'Azienda sanitaria regionale del Molise (ASREM), in contrasto con il mandato commissariale richiamato dalla delibera del Consiglio dei ministri del 20 gennaio 2012 (par. A n. 4), che conferisce al commissario ad acta l'incarico di provvedere a realizzare il «completamento dell'assetto territoriale dell'ASREM»; l'art. 67, nella parte in cui consente alla Giunta regionale di intervenire in ordine al riordino ed alla rideterminazione dei distretti dell'unità sanitaria locale, in contrasto con il predetto mandato commissariale di cui alla delibera del Consiglio dei ministri del 20 gennaio 2012 (par. A, n. 3), che conferisce al commissario ad acta l'incarico di provvedere a realizzare «il riassetto della rete ospedaliera e territoriale»; l'art. 68, comma 1, lett. a), nella parte in cui, modificando il comma 2 dell'art. 31 della legge regionale 22 febbraio 2010, n. 8 (Disciplina sull'assetto programmatico, contabile, gestionale e di controllo dell'Azienda sanitaria regionale del Molise – Abrogazione della legge regionale 14 maggio 1997, n. 12), ove interpretato nel senso di reiterare norme già dichiarate costituzionalmente illegittime con sentenza n. 78 del 2011, conserva in capo alla Giunta regionale il controllo di alcuni degli atti del Direttore generale dell'Azienda sanitaria regionale; nonché l'art. 69, nella parte in cui assegna alla Giunta regionale compiti in materia di accreditamento istituzionale in contrasto con il par. A, n. 5 e n. 7 e con il par. C del menzionato mandato commissariale che conferisce al commissario ad acta specifici compiti in materia di accreditamento istituzionale.

Ad avviso del ricorrente, tali norme, attribuendo alla Giunta regionale compiti che interferiscono con le funzioni espletate dal commissario ad acta nominato dal Governo, nell'esercizio del potere sostitutivo, per l'attuazione delle misure previste dal piano di rientro dal disavanzo sanitario regionale, violerebbero l'art. 120, secondo comma, Cost.

4.1.1. – In via preliminare, occorre osservare che le disposizioni censurate (artt. 3, commi 1 e 2, 67, 68 e 69) sono state oggetto di modifica ad opera dell'art. 6 della legge regionale n. 16 del 2012, che ha attribuito le funzioni di cui alle predette disposizioni al commissario ad acta, nominato ex art. 4 del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, ed individuato nella persona del Presidente della Regione. Considerato che il Presidente del Consiglio

ha impugnato, con il ricorso n. 167 del 2012, anche il citato art. 6, non ritenendolo soddisfacente delle proprie richieste, in ragione del mutato contesto normativo ed istituzionale, e che non è dimostrato che le predette disposizioni non abbiano avuto applicazione, non sussistono, nella specie, le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte perché possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere (ex plurimis, sentenze n. 93 del 2013, n. 245 del 2012).

4.1.2. – Nel merito la questione, in riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost., è fondata.

Più volte questa Corte ha affermato che la nomina di un commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, «sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica»: essa è volta a soddisfare la «necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute» (sentenze n. 104 e n. 28 del 2013; sentenze n. 78 del 2011 e n. 193 del 2007). Per tale motivo, «le funzioni amministrative del commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenza n. 104 del 2013), al fine di scongiurare il rischio che le misure eventualmente adottate dagli organi regionali, già inadempienti, possano «vanificare l'obiettivo di risanamento del servizio sanitario regionale» (sentenza n. 2 del 2010). In questa prospettiva, la scelta di attribuire ad organi ordinari della Regione compiti che presentino profili di interferenza con l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, si risolve in un obiettivo svuotamento dei poteri del commissario ad acta, il quale sarebbe impossibilitato a svolgere appieno le sue funzioni di organo straordinario dello Stato ai sensi dell'art. 120 Cost. (sentenza n. 20 del 2010).

Nella specie, la Regione Molise non aveva provveduto a realizzare gli obiettivi previsti dal piano di rientro, stipulato il 30 marzo 2007, nei tempi e nelle dimensioni di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2005), nonché dall'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 e dai successivi interventi legislativi in materia, cosicché è stata commissariata ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 159 del 2007. Nella riunione del Consiglio dei ministri del 24 luglio 2009, infatti, quest'ultimo aveva deliberato la nomina di un commissario ad acta per la realizzazione del piano di rientro dei disavanzi nel settore sanitario della Regione Molise, individuandolo nel Presidente della Regione pro-tempore. Nella riunione del 20 gennaio 2012, il Consiglio dei ministri confermava la nomina del Presidente della Regione pro-tempore quale commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei successivi programmi operativi, conferendo al medesimo l'incarico di provvedere a realizzare determinati interventi prioritari, delineati nel mandato commissariale allegato alla delibera di conferma, fra i quali il «completamento dell'assetto territoriale dell'ASREM [...]»; l'adozione del nuovo atto aziendale, secondo i rilievi ministeriali, in coerenza con il Programma operativo 2011-2012 [...] con la previsione della definizione di un centro unico di responsabilità delle principali funzioni, quali la gestione contabile, la gestione del personale e gli acquisti» (par. 4), il «riassetto della rete ospedaliera e territoriale» (par. 3), la «corretta conclusione delle procedure di accreditamento degli erogatori» (par. 7).

Risulta, pertanto, evidente che le funzioni attribuite alla Giunta regionale dagli artt. 3, commi 1 e 2, 67, commi 1 e 2, 68, comma 1, lettera a), e 69, della legge regionale n. 2 del 2012, in tema di direttive all'ASREM, di riordino e rideterminazione dei distretti dell'unità sanitaria locale, di controllo sugli atti dell'ASREM, nonché di accreditamento istituzionale, determinano, se non un contrasto, senz'altro un'indiscutibile interferenza rispetto a quelle assegnate al commissario ad acta in vista dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario regionale, interferenza che è idonea ad integrare una violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 2, 67, commi 1 e 2, 68, comma 1, lettera a), e 69, della legge regionale n. 2 del 2012 nella parte in cui non escludono dall'ambito della loro operatività le funzioni e le attività del commissario ad acta nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo regionale in materia sanitaria.

4.2. – Con il ricorso n. 167 del 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 6 della legge regionale n. 16 del 2012, nella parte in cui, modificando la legge regionale n. 2 del 2012, ha aggiunto – dopo l'art. 69 – l'art. 69-bis che dispone: «1. Nel periodo di attuazione del Piano di rientro dal disavanzo regionale nel settore sanitario e della sua prosecuzione, secondo programmi operativi coerenti con gli obiettivi finanziari programmati, l'esercizio delle funzioni di cui agli articoli 3, commi 1 e 2, 67, 68 e 69 è attribuito al Commissario ad acta nominato ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222» e cioè al Presidente della Regione.

Detta norma, attribuendo al Presidente della Regione, in qualità di commissario ad acta nominato ex art. 4 del d.l. n. 159 del 2007, le funzioni di cui agli artt. 3, commi 1 e 2, 67, 68 e 69 della legge regionale n. 2 del 2012, è censurata per violazione degli artt. 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost., in quanto determinerebbe un'illegittima interferenza degli organi regionali sulle funzioni commissariali, ponendosi altresì in contrasto con principi di “coordinamento della finanza pubblica”.

4.2.1. – La questione è fondata.

La norma impugnata, adottata il 7 agosto 2012, pur sottraendo alla Giunta regionale le predette funzioni di cui alle norme oggetto del ricorso n. 67 del 2012, «nel periodo di attuazione del Piano di rientro dal disavanzo regionale nel settore sanitario e della sua prosecuzione», le ha, tuttavia, attribuite al Presidente della Regione, ponendosi così in contrasto con la delibera del 7 giugno 2012, con cui il Consiglio dei ministri, frattanto, aveva provveduto ad attribuire le predette funzioni ad un nuovo commissario ad acta.

Infatti, in attuazione dell'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009, il quale stabilisce che «nei casi di riscontrata difficoltà in sede di verifica e monitoraggio dell'attuazione del Piano (...) il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'art. 120 della Costituzione, sentita la Regione interessata, nomina uno o più commissari ad acta di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza in materia di gestione sanitaria per l'adozione e l'attuazione degli atti indicati nel piano e non realizzati», il Consiglio dei ministri, tenuto conto degli esiti negativi, emersi nella riunione di verifica del 3 aprile 2012, inerenti all'attuazione degli obblighi derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario da parte del Presidente della Regione, dopo aver più volte diffidato quest'ultimo a dare attuazione alle misure di cui al piano predetto, senza effetti (e

provveduto ad affiancare a quest'ultimo diversi sub-commissari), ha nominato un nuovo commissario ad acta, per l'attuazione degli obiettivi prioritari del piano di rientro e dei successivi programmi operativi non compiutamente realizzati dal Presidente pro tempore in funzione di commissario ad acta.

Pertanto, alla luce delle considerazioni suesposte, anche l'art. 6 della legge regionale n. 16 del 2012, nella parte in cui attribuisce al Presidente della Regione funzioni che interferiscono con quelle affidate al nuovo commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei successivi programmi operativi, determina lo svuotamento dei poteri di quest'ultimo e quindi una violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge regionale n. 16 del 2012.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1 e 2, della legge della Regione Molise 26 gennaio 2012, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2012);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 79 della legge della Regione Molise n. 2 del 2012;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale gli artt. 3, commi 1 e 2, 67, commi 1 e 2, 68, comma 1, lettera a), e 69 della legge della Regione Molise n. 2 del 2012 nella parte in cui non escludono dall'ambito della loro operatività le funzioni e le attività del commissario ad acta nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo regionale in materia sanitaria;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 26 gennaio 2012, n. 2 – Legge finanziaria regionale 2012).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Giuseppe TESAURO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2013.

Sentenza: 23 luglio 2013, n. 229

Materia: coordinamento della finanza pubblica - organizzazione della Regione

Limiti violati: articolo 3, 97, 117, primo, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119 123, primo comma della Costituzione e principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regioni Lazio, Veneto, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia e Puglia

Oggetto: articolo 4, commi 1, 2, 3, 3-*sexies*, 4, 5, 6, 7, 8, 8-*bis*, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135

Esito: parziale fondatezza della questione

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

La disposizione impugnata (gli omissis sono relativi ai commi non oggetto di ricorso) recita:

Art. 4 Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche
1. Nei confronti delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell'intero fatturato, si procede, alternativamente:

a) allo scioglimento della società entro il 31 dicembre 2013. Gli atti e le operazioni posti in essere in favore delle pubbliche amministrazioni di cui al presente comma in seguito allo scioglimento della società sono esenti da imposizione fiscale, fatta salva l'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto, e assoggettati in misura fissa alle imposte di registro, ipotecarie e catastali;

b) all'alienazione, con procedure di evidenza pubblica, delle partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore del presente decreto entro il 31 dicembre 2013 ed alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni, non rinnovabili, a decorrere dal 1° luglio 2014. Il bando di gara considera, tra gli elementi rilevanti di valutazione dell'offerta, l'adozione di strumenti di tutela dei livelli di occupazione.

L'alienazione deve riguardare l'intera partecipazione della pubblica amministrazione controllante

2. Ove l'amministrazione non proceda secondo quanto stabilito ai sensi del comma 1, a decorrere dal 1° luglio 2014 le predette società non possono comunque ricevere affidamenti diretti di servizi, né possono fruire del rinnovo di affidamenti di cui sono titolari. I servizi già prestati dalle società, ove non vengano prodotti nell'ambito dell'amministrazione, devono essere acquisiti nel rispetto della normativa comunitaria e

nazionale.

3. *Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo non si applicano alle società che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica, alle società che svolgono prevalentemente compiti di centrali di committenza ai sensi dell'articolo 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché alle società di cui all'articolo 23-quinquies, commi 7 e 8, del presente decreto, e alle società finanziarie partecipate dalle regioni, ovvero a quelle che gestiscono banche dati strategiche per il conseguimento di obiettivi economico-finanziari, individuate, in relazione alle esigenze di tutela della riservatezza e della sicurezza dei dati, nonché all'esigenza di assicurare l'efficacia dei controlli sulla erogazione degli aiuti comunitari del settore agricolo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro o dei Ministri aventi poteri di indirizzo e vigilanza, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Le medesime disposizioni non si applicano qualora, per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato. In tal caso, l'amministrazione, in tempo utile per rispettare i termini di cui al comma 1, predispone un'analisi del mercato e trasmette una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'acquisizione del parere vincolante, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della relazione. Il parere dell'Autorità è comunicato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le disposizioni del presente articolo non si applicano altresì alle società costituite al fine della realizzazione dell'evento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 agosto 2007, richiamato dall'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2012, n. 100.*

omissis-

omissis-

omissis

omissis-

omissis-.

3-sexies. *Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 possono predisporre appositi piani di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate. Detti piani sono approvati previo parere favorevole del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi di cui all'articolo 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, e prevedono l'individuazione delle attività connesse esclusivamente all'esercizio di funzioni amministrative di cui all'articolo 118 della Costituzione, che possono essere riorganizzate e accorpate attraverso società che rispondono ai requisiti della legislazione comunitaria in materia di in house providing. I termini di cui al comma 1 sono prorogati per il tempo strettamente necessario per l'attuazione del piano di ristrutturazione e razionalizzazione con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato su proposta del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi.*

4. *I consigli di amministrazione delle società di cui al comma 1 devono essere composti da non più di tre membri, di cui due dipendenti dell'amministrazione titolare della*

partecipazione o di poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d'intesa tra le amministrazioni medesime, per le società a partecipazione diretta, ovvero due scelti tra dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione della società controllante o di poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d'intesa tra le amministrazioni medesime, e dipendenti della stessa società controllante per le società a partecipazione indiretta. Il terzo membro svolge le funzioni di amministratore delegato. I dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione o di poteri di indirizzo e vigilanza, ferme le disposizioni vigenti in materia di onnicomprensività del trattamento economico, ovvero i dipendenti della società controllante hanno obbligo di riversare i relativi compensi assembleari all'amministrazione, ove riassegnabili, in base alle vigenti disposizioni, al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio, e alla società di appartenenza. E' comunque consentita la nomina di un amministratore unico. La disposizione del presente comma si applica con decorrenza dal primo rinnovo dei consigli di amministrazione successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto.

5. Fermo restando quanto diversamente previsto da specifiche disposizioni di legge, i consigli di amministrazione delle altre società a totale partecipazione pubblica, diretta ed indiretta, devono essere composti da tre o cinque membri, tenendo conto della rilevanza e della complessità delle attività svolte. Nel caso di consigli di amministrazione composti da tre membri, la composizione è determinata sulla base dei criteri del precedente comma. Nel caso di consigli di amministrazione composti da cinque membri, la composizione dovrà assicurare la presenza di almeno tre dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione o di poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d'intesa tra le amministrazioni medesime, per le società a partecipazione diretta, ovvero almeno tre membri scelti tra dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione della società controllante o di poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d'intesa tra le amministrazioni medesime, e dipendenti della stessa società controllante per le società a partecipazione indiretta. In tale ultimo caso le cariche di Presidente e di Amministratore delegato sono disgiunte e al Presidente potranno essere affidate dal Consiglio di amministrazione deleghe esclusivamente nelle aree relazioni esterne e istituzionali e supervisione delle attività di controllo interno. Resta fermo l'obbligo di riversamento dei compensi assembleari di cui al comma precedente. La disposizione del presente comma si applica con decorrenza dal primo rinnovo dei consigli di amministrazione successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto.

6. A decorrere dal 1° gennaio 2013 le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 possono acquisire a titolo oneroso servizi di qualsiasi tipo, anche in base a convenzioni, da enti di diritto privato di cui agli articoli da 13 a 42 del codice civile esclusivamente in base a procedure previste dalla normativa nazionale in conformità con la disciplina comunitaria. Gli enti di diritto privato di cui agli articoli da 13 a 42 del codice civile, che forniscono servizi a favore dell'amministrazione stessa, anche a titolo gratuito, non possono ricevere contributi a carico delle finanze pubbliche. Sono escluse le fondazioni istituite con lo scopo di promuovere lo sviluppo tecnologico e l'alta formazione tecnologica e gli enti e le associazioni operanti nel campo dei servizi socio-assistenziali e dei beni ed attività culturali, dell'istruzione e della formazione, le associazioni di promozione sociale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383, gli enti di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, le organizzazioni non governative di cui alla legge 26 febbraio 1987, n.

49, le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, le associazioni sportive dilettantistiche di cui all'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nonché le associazioni rappresentative, di coordinamento o di supporto degli enti territoriali e locali.

6-bis. Le disposizioni del comma 6 e del comma 8 non si applicano all'associazione di cui al decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 6. A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il relativo consiglio di amministrazione è composto, oltre che dal Presidente, dal Capo del dipartimento della funzione pubblica, da tre membri di cui uno designato dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e due designati dall'assemblea tra esperti di qualificata professionalità nel settore della formazione e dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Ai membri del consiglio di amministrazione non spetta alcun compenso quali componenti del consiglio stesso, fatto salvo il rimborso delle spese documentate. L'associazione di cui al presente comma non può detenere il controllo in società o in altri enti privati e le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto sono cedute entro il 31 dicembre 2012.

7. Al fine di evitare distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori nel territorio nazionale, a decorrere dal 1° gennaio 2014 le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, le stazioni appaltanti, gli enti aggiudicatori e i soggetti aggiudicatori di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nel rispetto dell'articolo 2, comma 1 del citato decreto acquisiscono sul mercato i beni e servizi strumentali alla propria attività mediante le procedure concorrenziali previste dal citato decreto legislativo. È ammessa l'acquisizione in via diretta di beni e servizi tramite convenzioni realizzate ai sensi dell'articolo 30 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, dell'articolo 7 della legge 11 agosto 1991, n. 266, dell'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e dell'articolo 5 della legge 8 novembre 1991, n. 381. Sono altresì ammesse le convenzioni siglate con le organizzazioni non governative per le acquisizioni di beni e servizi realizzate negli ambiti di attività previsti dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49, e relativi regolamenti di attuazione.

8. A decorrere dal 1° gennaio 2014 l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house. Sono fatti salvi gli affidamenti in essere fino alla scadenza naturale e comunque fino al 31 dicembre 2014. Sono altresì fatte salve le acquisizioni in via diretta di beni e servizi il cui valore complessivo sia pari o inferiore a 200.000 euro in favore delle associazioni di promozione sociale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383, degli enti di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, delle associazioni sportive dilettantistiche di cui all'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, delle organizzazioni non governative di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49, e delle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381.

8-bis I commi 7 e 8 non si applicano alle procedure previste dall'articolo 5 della legge 8 novembre 1991, n. 381.

9. A decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2015, alle società di cui al comma 1 si applicano le disposizioni limitative delle assunzioni previste per l'amministrazione controllante. Resta fermo, sino alla data di entrata in vigore del presente decreto, quanto previsto dall'articolo 9, comma 29, del decreto-

legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Salva comunque l'applicazione della disposizione più restrittiva prevista dal primo periodo del presente comma, continua ad applicarsi l'articolo 18, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

10. A decorrere dall'anno 2013 le società di cui al comma 1 possono avvalersi di personale a tempo determinato ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Le medesime società applicano le disposizioni di cui all'articolo 7, commi 6 e 6-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in materia di presupposti, limiti e obblighi di trasparenza nel conferimento degli incarichi.

11. A decorrere dal 1° gennaio 2013 e fino al 31 dicembre 2014 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle società di cui al comma 1, ivi compreso quello accessorio, non può superare quello ordinariamente spettante per l'anno 2011.

12. Le amministrazioni vigilanti verificano sul rispetto dei vincoli di cui ai commi precedenti; in caso di violazione dei suddetti vincoli gli amministratori esecutivi e i dirigenti responsabili della società rispondono, a titolo di danno erariale, per le retribuzioni ed i compensi erogati in virtù dei contratti stipulati.

13. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle società quotate ed alle loro controllate. Le medesime disposizioni non si applicano alle società per azioni a totale partecipazione pubblica autorizzate a prestare il servizio di gestione collettiva del risparmio. L'amministrazione interessata di cui al comma 1 continua ad avvalersi degli organismi di cui agli articoli 1, 2 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 114. Le disposizioni del presente articolo e le altre disposizioni, anche di carattere speciale, in materia di società a totale o parziale partecipazione pubblica si interpretano nel senso che, per quanto non diversamente stabilito e salvo deroghe espresse, si applica comunque la disciplina del codice civile in materia di società di capitali.

14. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto è fatto divieto, a pena di nullità, di inserire clausole arbitrali in sede di stipulazione di contratti di servizio ovvero di atti convenzionali comunque denominati, intercorrenti tra società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, e amministrazioni statali e regionali; dalla predetta data perdono comunque efficacia, salvo che non si siano già costituiti i relativi collegi arbitrali, le clausole arbitrali contenute nei contratti e negli atti anzidetti, ancorché scaduti, intercorrenti tra le medesime parti.

Secondo la prospettazione, quasi univoca delle regioni ricorrenti, le norme sarebbero lesive delle attribuzioni costituzionalmente garantite in tema di organizzazione e di autonomia dell'amministrazione regionale (potestà legislativa residuale), nonché in materia di coordinamento della finanza pubblica (potestà legislativa concorrente).

La Corte, al fine di circoscrivere la materia di cui tratta, richiama la propria giurisprudenza, secondo la quale "per la identificazione della materia in cui si colloca la disposizione impugnata, questa va individuata avendo riguardo all'oggetto o alla disciplina da essa stabilita, sulla base della sua ratio, senza tenere conto degli aspetti marginali e riflessi (sentenza n. 235 del 2010 e le sentenze n. 368 del 2008 e n. 165 del

2007) ”.

Dall'esame del contenuto delle disposizioni, è palese che le stesse dettano una disciplina puntuale in relazione alle società pubbliche strumentali, oltre a vari interventi del legislatore nazionale sulle stesse società, interventi che hanno marcato i profili di specialità rispetto al regime generale delle società di diritto comune.

Nella ricostruzione ab initio del quadro normativo restrittivo vi è il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), poi, la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008).

Con l'art. 13 del d.l. n. 223 del 2006, è stato disposto che le società interamente pubbliche o miste, costituite o partecipate da amministrazioni pubbliche regionali e locali per lo svolgimento di attività strumentali ovvero per lo svolgimento esternalizzato delle funzioni amministrative dell'ente, a decorrere dal 4 gennaio 2010, debbano operare esclusivamente a favore degli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possano svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati e non possano partecipare ad altre società o enti aventi sede nel territorio nazionale.

Con l'art. 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007, è stato stabilito il divieto per le amministrazioni pubbliche di all' articolo 1, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001 di costituire società aventi ad oggetto la produzione di beni e servizi non strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ovvero il divieto di assumere o mantenere – direttamente – partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

La disciplina di cui sopra; restrittiva delle società pubbliche, sottoposta al vaglio della Corte sia stata da essa ritenuta volta (sentenza n. 148 del 2009). *“da un canto, a rafforzare la distinzione tra attività amministrativa in forma privatistica (posta in essere da società che operano per una pubblica amministrazione) ed attività di impresa di enti pubblici, dall'altro, ad evitare che quest'ultima possa essere svolta beneficiando dei privilegi dei quali un soggetto può godere in quanto pubblica amministrazione”*

Esse sono, quindi, dirette ad evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche al fine di eliminare eventuali distorsioni della concorrenza (sentenza n. 326 del 2008).

In altri termini, in tali previsioni restrittive si è ravvisata la finalità di assicurare che le società pubbliche che svolgono servizi strumentali per le pubbliche amministrazioni non approfittino del vantaggio loro derivante dal *particolare* rapporto con le predette pubbliche amministrazioni operando sul mercato, al fine di evitare distorsioni della concorrenza, ma concentrino il proprio operato esclusivamente nell'attività amministrativa svolta in forma privatistica per le medesime amministrazioni pubbliche. Questo in conformità con la normativa dell'Unione europea, il cui obiettivo è quello di evitare che l'impresa pubblica goda di regimi privilegiati e di assicurare – ai fini dell'ammissibilità degli affidamenti diretti di servizi a società pubbliche – che l'ente affidante eserciti sull'affidatario un controllo analogo a quello che esso esercita sui propri servizi e che l'affidatario realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente controllante (sentenza Corte di giustizia, sez. V, 18 novembre 1999, n. C-107/98, Teckal c. Comune di Viano).

La disciplina dettata dai commi 1 e 2 della disposizione impugnata, non appare però mirata a raggiungere il duplice obiettivo sopradescritto, in quanto si impone nei confronti delle società pubbliche che hanno già realizzato quell'obiettivo, poiché impone a tutte le amministrazioni, quindi anche a quelle regionali, di sciogliere o privatizzare proprio le società pubbliche strumentali che, nell'anno 2011, abbiano conseguito più del 90 per cento del proprio fatturato da prestazioni di servizi alla pubblica amministrazione controllante (comma 1), sanzionandole, in caso di mancato adeguamento agli obblighi di scioglimento o privatizzazione, con il divieto del rinnovo di affidamenti in essere e di nuovi affidamenti diretti in favore delle predette società (comma 2, cui si congiunge il comma 8).

Sostanzialmente alle stesse amministrazioni, è sottratta la scelta sulle modalità organizzative di svolgimento delle attività di produzione di beni o servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali, in quanto è tolta loro la possibilità che, ferme le condizioni previste dall'ordinamento dell'Unione europea, di continuare ad avvalersi di società *in house*. Di esse, viene imposto lo scioglimento o la privatizzazione, consentendosi che le stesse sopravvivano e continuino ad essere titolari di affidamenti diretti (comma 8) solo nelle rare ipotesi ivi previste e soggette comunque alla valutazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (comma 3, secondo periodo), o in casi limitati per i quali siano stati predisposti dei piani di razionalizzazione e di ristrutturazione (delle società,) con parere favorevole (vincolante) del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi di cui all'articolo 2 del d.l. n. 52 del 2012 (comma 3-*sexies*).

Quindi le disposizioni (commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-*sexies*, 8) correlate tra loro impediscono anche alle Regioni, titolari di competenza legislativa residuale e primaria in materia di organizzazione, costituzionalmente e statutariamente riconosciuta e garantita, la scelta di una delle possibili modalità di svolgimento dei servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali. L'opzione è un modo di esercizio dell'autonomia organizzativa delle Regioni e quindi esse disposizioni ricadono nella materia dell'organizzazione e funzionamento della Regione, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., alla competenza legislativa regionale residuale delle Regioni ad autonomia ordinaria ed alla competenza legislativa regionale primaria delle Regioni ad autonomia speciale dai rispettivi statuti, *tenuto conto che esse inibiscono in radice una delle possibili declinazioni dell'autonomia organizzativa regionale*.

La Corte giudica comunque che la *collocazione per materia delle norme impugnate qui in esame non risulta, tuttavia, totalmente assorbente*, poiché deve essere tenuto altresì conto del contesto normativo in cui si colloca la disposizione impugnata cioè il contenimento della spesa pubblica, per cui come la giurisprudenza costituzionale ha espressamente riconosciuto che *disposizioni statali di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica, ove costituzionalmente legittime, possono «incidere su una materia di competenza della Regione e delle Province autonome (sentenze n. 188 del 2007, n. 2 del 2004 e n. 274 del 2003), come l'organizzazione ed il funzionamento dell'amministrazione regionale e provinciale» (sentenza n. 159 del 2008), si tratta di verificare se le singole disposizioni impugnate dalle Regioni siano riconducibili a principi di coordinamento della finanza pubblica*.

Sempre secondo la giurisprudenza costituzionale in tema, è sì consentito imporre limiti alla spesa di enti pubblici regionali alla duplice condizione: a) di porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; b) di non prevedere in modo

esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenza n. 289 del 2008). *Può essere, in altri termini, imposto alle Regioni un «limite globale, complessivo, al punto che ciascuna Regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale» (sentenza n. 36 del 2013; sentenza n. 211 del 2012).*

Per le Regioni ad autonomia speciale, titolari anche di competenza legislativa primaria in materia di “ordinamento degli enti locali”, opera espressamente la clausola di salvaguardia di cui all’art. 24-bis del d.l 95/2012, per cui le questioni di illegittimità non sono giudicate fondate in quanto le disposizioni non sono operanti.

Quanto ai commi 4 e 5 dell’impugnata disposizione, la Corte non ritiene fondata la questione di legittimità, poiché la composizione dei CdA delle società pubbliche e delle società a partecipazione pubblica, nonché del loro funzionamento, attengono alla materia ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato. La stessa materia permea le disposizioni di cui ai commi 9, 10, 11, 12, in relazione alle finalità proprie del contenimento della spesa pubblica, essendo consentito al legislatore nazionale disporre una disciplina speciale assolvante ad esigenze di uniformità a livello nazionale per società operanti comunque nell’ambito del modello societario privatistico.

La tutela della concorrenza è la materia, di competenza esclusiva statale, a cui ricondurre il comma 7. La Corte giudica in conferente il rilievo proposto in relazione alla violazione del principio di leale collaborazione, *poiché tale principio non può essere invocato con riguardo alla funzione legislativa, non essendo l’esercizio della predetta funzione soggetto alle procedure di leale collaborazione.*

Partecipazioni pubbliche - Società pubbliche strumentali - Disposizioni che regolano la messa in liquidazione e la privatizzazione di società pubbliche controllate, che producono beni o servizi strumentali all’attività delle pubbliche amministrazioni, al fine di ridurre il numero in vista della riduzione delle spese - Ricorso della Regione Veneto - Omessa enunciazione di censure - Inammissibilità delle questioni. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 4, comma 8-bis. - Costituzione, artt. 3, 97, 117, primo e quarto comma, 118 e 119.

Partecipazioni pubbliche - Società pubbliche strumentali - Disposizioni che regolano la messa in liquidazione e la privatizzazione di società pubbliche controllate, che producono beni o servizi strumentali all’attività delle pubbliche amministrazioni, al fine di ridurre il numero in vista della riduzione delle spese - Ricorso della Regione Puglia - Censure prospettate con riferimento a parametri diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni - Assenza di motivazione in ordine alla ridondanza delle violazioni sul riparto delle competenze - Inammissibilità delle questioni. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 4, commi 1 e 8. - Costituzione, artt. 41, 42, 43 e 77.

Partecipazioni pubbliche - Società pubbliche strumentali - Disposizioni che regolano la messa in liquidazione e la privatizzazione di società pubbliche controllate, che producono beni o servizi strumentali all’attività delle pubbliche amministrazioni, al fine di ridurre il numero in vista della riduzione delle spese - Ricorso della Regione Veneto - Censure prospettate con riferimento a parametri diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni - Assenza di motivazione in ordine alla ridondanza delle violazioni sul riparto delle competenze - Inammissibilità delle questioni. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 4, commi 1, 3, 3-sexies, 7, 8, 14. - Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi primo e quarto.

Partecipazioni pubbliche - Società pubbliche strumentali - Disposizioni che regolano la messa in liquidazione e la privatizzazione di società pubbliche controllate, che producono beni o servizi strumentali all’attività delle pubbliche amministrazioni, al fine di ridurre il numero in vista della riduzione delle spese - Previsione che esclude l’applicazione delle predette disposizioni solo "qualora per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l’amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato" - Previsione secondo cui, come regola, le

pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di acquisire i servizi strumentali alle proprie attività sul mercato secondo le procedure concorrenziali - Previsione che, a partire dal 1 gennaio 2014, il ricorso agli affidamenti diretti sia limitato solo a favore di società a capitale interamente pubblico - Ricorsi delle Regioni Campania, Sardegna e Puglia - Ritenuta riproduzione di una disciplina sui servizi pubblici locali, già espunta dall'ordinamento a seguito del referendum abrogativo del 12-13 giugno 2011 e della sentenza n. 199 del 2012 - Asserita lesione delle competenze costituzionali e statutarie delle Regioni nella materia dei servizi pubblici, nonché delle competenze regolamentari ed amministrative degli enti locali nella medesima materia - Insussistenza - Erroneità del presupposto interpretativo - Disposizioni che sono rivolte alle società pubbliche strumentali e che non si applicano alle società che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica, incluse le società che gestiscono servizi pubblici locali - Non fondatezza delle questioni. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 4, commi 1, 2, 3, 7 ed 8. - Costituzione, artt. 75 e 136.

Partecipazioni pubbliche - Società pubbliche strumentali - Disposizioni che regolano la messa in liquidazione e la privatizzazione di società pubbliche controllate, che producono beni o servizi strumentali all'attività delle pubbliche amministrazioni, al fine di ridurre il numero in vista della riduzione delle spese - Previsione che impone a tutte le amministrazioni, incluse quelle regionali, di sciogliere o privatizzare le società pubbliche strumentali che, nell'anno 2011, abbiano conseguito più del 90 per cento del proprio fatturato da prestazioni di servizi alla pubblica amministrazione controllante, sanzionandole, in caso di mancato adeguamento agli obblighi di scioglimento o privatizzazione, con il divieto del rinnovo di affidamenti in essere e di nuovi affidamenti diretti in favore delle predette società - Indebita interferenza, nella parte in cui le disposizioni si applicano alle Regioni ad autonomia ordinaria, sull'autonomia organizzativa e di funzionamento delle stesse, in quanto si esclude che esse possano continuare ad avvalersi di società in house, pur ricorrendo le condizioni prescritte dall'ordinamento dell'Unione europea - Violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale dell'organizzazione e nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento delle ulteriori censure. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 4, commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-sexies ed 8. - Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto (artt. 118, 119 e 123).

Partecipazioni pubbliche - Società pubbliche strumentali - Disposizioni che regolano la messa in liquidazione e la privatizzazione di società pubbliche controllate, che producono beni o servizi strumentali all'attività delle pubbliche amministrazioni, al fine di ridurre il numero in vista della riduzione delle spese - Previsione che impone a tutte le amministrazioni, incluse quelle regionali, di sciogliere o privatizzare le società pubbliche strumentali che, nell'anno 2011, abbiano conseguito più del 90 per cento del proprio fatturato da prestazioni di servizi alla pubblica amministrazione controllante, sanzionandole, in caso di mancato adeguamento agli obblighi di scioglimento o privatizzazione, con il divieto del rinnovo di affidamenti in essere e di nuovi affidamenti diretti in favore delle predette società - Ricorsi delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e dalla Regione siciliana - Asserita lesione delle prerogative delle autonomie speciali - Insussistenza - Disposizioni che non si applicano alle medesime, in virtù dell'operatività della clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis - Non fondatezza delle questioni. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 4, commi 1, 2, 3, 3-sexies ed 8. - Costituzione, artt. 75, 117, secondo e terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 136; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4; statuto della Regione Sardegna, artt. 3, comma 1, lettere a), b) e g), e 4, comma 1, lettere f) e g), 7 ed 8; statuto della Regione siciliana, artt. 14, lettere o) e p), 15 e 17.

Partecipazioni pubbliche - Società pubbliche strumentali - Disposizioni che regolano la messa in liquidazione e la privatizzazione di società pubbliche controllate, che producono beni o servizi strumentali all'attività delle pubbliche amministrazioni, al fine di ridurre il numero in vista della riduzione delle spese - Individuazione delle società cui non si applica la disciplina - Ricorso della Regione Veneto - Mancato coinvolgimento delle Regioni - Asserita lesione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Principio che non pertiene alla funzione legislativa - Non fondatezza della questione. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 4, commi 3 e 13. - Costituzione, artt. 5, 117, terzo comma e 120. (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.31 del 31-7-2013)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 3-sexies, 4, 5, 6, 7, 8, 8-bis, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, promossi con ricorsi delle Regioni Lazio, Veneto, Campania, delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, della Regione siciliana e della Regione Puglia, notificati il 12-17, il 12, il 13-17, il 15, il 12, il 13 e il 16-24 ottobre 2012, depositati in cancelleria il 16, il 17, il 18, il 19 e il 23 ottobre 2012 ed iscritti ai nn. 145, 151, 153, 159, 160, 170 e 171 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna, Francesco Saverio Marini per la Regione Lazio, Luigi Manzi e Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Marcello Collevicchio per la Regione Campania, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Beatrice Fiandaca e Marina Valli per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con sette distinti ricorsi, le Regioni Lazio (n. 145 del 2012), Veneto (n. 151 del 2012), Campania (n. 153 del 2012) e Puglia (n. 171 del 2012), nonché le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia (n. 159 del 2012), Sardegna (n. 160 del 2012) e la Regione siciliana (n. 170 del 2012) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, di numerose norme del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini», convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e, tra queste, dell'art. 4 ed in specie di alcuni commi del medesimo articolo.

2.– Le ricorrenti impugnano il citato art. 4 nella parte in cui: dispone lo scioglimento, entro il 31 dicembre 2013, delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e quindi anche dalle Regioni e dagli enti locali, che, nel corso dell'anno 2011, abbiano conseguito un fatturato da prestazione di servizi a favore delle pubbliche amministrazioni stesse superiore al 90 per cento dell'intero fatturato

(comma 1); prescrive, in alternativa, l'alienazione, mediante procedure di evidenza pubblica, delle relative partecipazioni entro il 30 giugno 2013 (comma 1), prevedendo, in caso di mancato adeguamento, il divieto di nuovi affidamenti diretti di servizi e del rinnovo degli affidamenti di cui le predette società siano titolari (comma 2); prevede che le predette disposizioni non si applichino, oltre che ad una serie di società specificamente individuate (commi 3 e 13), solo «qualora per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato», sottoponendo, peraltro, gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'acquisizione del parere vincolante, parere poi da comunicarsi alla Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 3); sottopone al «previo parere favorevole» di un organo statale, e cioè del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, l'approvazione degli eventuali piani «di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate» che le Regioni abbiano predisposto entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (comma 3-sexies); impone alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, a decorrere dal 1° gennaio 2014, di acquisire sul mercato i beni e i servizi strumentali alla propria attività mediante le procedure concorrenziali previste dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE» (comma 7); condiziona, a decorrere dalla medesima data, la possibilità di affidamenti diretti a favore di società a capitale interamente pubblico alla circostanza che «il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui», nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house (comma 8).

Il medesimo art. 4 è inoltre censurato nella parte in cui detta disposizioni puntuali in ordine alla composizione ed al funzionamento dei consigli di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001 e quindi anche dalle Regioni e dagli enti locali (commi 4 e 5); impone limitazioni in ordine all'assunzione di personale ed al relativo trattamento economico (commi 9, 10, 11 e 12); vieta, a pena di nullità, di inserire clausole arbitrali in sede di stipulazione di contratti di servizio ovvero di atti convenzionali comunque denominati, intercorrenti tra società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, e amministrazioni statali e regionali (comma 14).

Le ricorrenti sostengono che una simile dettagliata disciplina, considerata nel suo complesso o anche solo con riguardo a specifici commi, impedendo o comunque condizionando la scelta delle Regioni in ordine alla forma giuridica da adottare per organizzare ed erogare i propri servizi, soprattutto con la previsione di una drastica riduzione delle ipotesi di ricorso all'affidamento in house, determinerebbe la violazione: della competenza legislativa regionale residuale in materia di “organizzazione amministrativa regionale e degli enti pubblici regionali”, nonché in materia di “servizi pubblici locali”; della potestà legislativa regionale primaria spettante, in materia di “ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione”, alle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia, Sardegna ed alla Regione siciliana (nonché in materia di “stato giuridico ed economico del personale”, “ordinamento degli enti locali”, “trasporti su linee automobilistiche e tranviarie” per la Regione Sardegna; in materia di “regime degli

enti locali”, “legislazione esclusiva ed esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo” per la Regione siciliana); della competenza statutaria in tema di determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione (Regione Lazio); dell’autonomia regolamentare e delle competenze amministrative degli enti locali, nonché dell’autonomia amministrativa e finanziaria regionale. Le norme impugnate, inoltre, recherebbero vulnus anche alla competenza legislativa regionale concorrente in tema di coordinamento della finanza pubblica, non recando meri principi di coordinamento della finanza pubblica, ma disposizioni dettagliate ed autoapplicative (Regioni Lazio, Veneto, Campania, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna). Infine, impedendo alle Regioni di procedere ad affidamenti in house, a prescindere da qualsivoglia valutazione discrezionale della stessa, si porrebbero anche in contrasto con la normativa dell’Unione europea che consente la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell’ente locale (Regioni Lazio, Veneto, Campania), nonché con i principi di ragionevolezza e buon andamento dell’azione amministrativa (Regione Veneto).

Le Regioni Campania, Sardegna e Puglia censurano il citato art. 4 anche nella parte in cui, delineando una procedura ad hoc per le società che esercitano servizi pubblici locali in ordine alle quali sia precluso un utile ed efficace ricorso al mercato in ragione di peculiari caratteristiche, nonché riducendo la possibilità di affidamenti diretti dei medesimi servizi pubblici locali (commi 3 ed 8), con la più grave sanzione dello scioglimento o della privatizzazione delle società controllate direttamente o indirettamente dagli enti locali (comma 1), ed il divieto di nuovi affidamenti diretti di servizi e del rinnovo degli affidamenti in essere (comma 2), riprodurrebbe, di fatto, una disciplina già espunta dall’ordinamento, dapprima a seguito del referendum del 12-13 giugno 2011 e poi per effetto della sentenza di questa Corte n. 199 del 2012, in violazione degli artt. 75 e 136 Cost. e con conseguente lesione delle competenze costituzionali e statutarie delle Regioni nella materia dei servizi pubblici.

La Regione Veneto impugna i commi 3 e 13 del citato art. 4 in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. ed al principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.), in quanto, nell’individuazione delle società cui non trova applicazione detta norma non sarebbe stato previsto alcun coinvolgimento delle Regioni neppure mediante l’intervento della Conferenza unificata Stato-Regioni. Siffatta Regione censura anche il comma 14 per violazione della potestà legislativa regionale (residuale) in materia di “organizzazione amministrativa della Regione” e degli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui, pur vietando di inserire clausole arbitrali in sede di stipulazione di contratti di servizio tra società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, e amministrazioni statali e regionali, fa salve le clausole arbitrali contenute nei contratti tra le amministrazioni e le società pubbliche quando si siano già costituiti i relativi collegi arbitrali. La stessa Regione impugna, inoltre, i commi 1, 3, 3-sexies, 7 ed 8, ritenendo che essi violino l’art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con le indicazioni della giurisprudenza comunitaria e con la Carta europea delle autonomie locali.

Secondo la Regione Puglia, i commi 1 ed 8 della norma in esame violerebbero gli artt. 41, 42 e 43 Cost., in quanto altererebbero irrimediabilmente l’equilibrio tra proprietà pubblica e proprietà privata, tra impresa pubblica ed impresa privata, nonché l’art. 77 Cost., per l’assenza delle ragioni di straordinaria necessità ed urgenza, che avrebbero potuto giustificare l’adozione del decreto-legge.

3.– In considerazione della sostanziale identità delle norme impugnate, sopra indicate, e dell'analogia delle censure proposte con i suddetti ricorsi, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia: la valutazione delle restanti questioni sollevate, coi medesimi ricorsi, dalle sopraindicate Regioni è riservata ad altre decisioni.

4.– In via preliminare, occorre tener conto di alcune modifiche legislative sopraggiunte alla proposizione dei ricorsi.

4.1.– L'art. 34, comma 27, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, ha modificato l'impugnato comma 8 dell'art. 4 sopprimendo le parole: «e a condizione che il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui».

Occorre, dunque, valutare se tale modifica possa determinare la cessazione della materia del contendere con riguardo alle censure concernenti il richiamato comma 8 dell'art. 4, la cui efficacia era comunque rinviata al 1° gennaio 2014 e che, quindi, non ha avuto applicazione nella sua originaria formulazione.

Siffatta modifica, che ha eliminato la soglia massima dei 200.000 euro di valore economico del servizio ai fini della possibilità di ricorrere all'affidamento in house dei servizi, pur facendo venir meno uno degli elementi limitativi del ricorso all'affidamento in house, non risulta totalmente soddisfacente delle istanze delle Regioni ricorrenti, poiché resta inserita in un contesto normativo, complessivamente censurato, che risulta sostanzialmente immutato. In base a quest'ultimo, detti affidamenti diretti possono essere effettuati in favore delle società pubbliche che abbiano i requisiti di cui al comma 1 (siano controllate dalle pubbliche amministrazioni in favore delle quali abbiano prestato servizi, conseguendo, in riferimento ad essi, nell'anno 2011, un fatturato superiore al 90 per cento dell'intero fatturato), o in quanto rientrino fra quelle espressamente escluse dall'ambito di applicazione dell'art. 4 (commi 3 e 13), oppure in quanto ricorra per esse la condizione di cui al comma 3 e cioè che «per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato» (comma 3, secondo periodo), secondo il parere vincolante dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Ove tali condizioni non siano soddisfatte e le predette società non siano state sciolte o privatizzate, come previsto dal comma 1, esse non possono, infatti, essere più destinatarie di affidamenti diretti (comma 2).

Pertanto, posto che la sopravvenienza legislativa non modifica in modo significativo il complessivo quadro normativo, e certamente non lo fa in modo soddisfacente delle istanze delle Regioni ricorrenti, non è possibile dichiarare cessata la materia del contendere. In considerazione della sostanziale identità del contenuto precettivo della norma modificata, la questione, come proposta, si intende trasferita sul testo attualmente vigente del comma 8 dell'art. 4.

4.2.– L'art. 1, comma 148, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2013) ha modificato l'impugnato comma 10 del medesimo art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, aggiungendo, al testo già vigente, il seguente periodo: «Le medesime società applicano

le disposizioni di cui all'articolo 7, commi 6 e 6-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in materia di presupposti, limiti e obblighi di trasparenza nel conferimento degli incarichi»

Anche in tal caso la sopravvenienza legislativa, intervenuta quando la norma originaria non era stata ancora applicata, non costituisce una modifica satisfattiva delle pretese delle ricorrenti, dal momento che introduce, in capo alle società pubbliche oggetto dell'art. 4, ulteriori vincoli in materia di rapporti di lavoro (contratti di collaborazione e conferimento di incarichi), estendendo alle medesime società i limiti imposti, in materia, dal d.lgs. n. 165 del 2001 alle pubbliche amministrazioni "controllanti". Tenuto conto, quindi, che non è mutato il contenuto precettivo della norma modificata, la questione, come proposta, si intende trasferita sul testo attualmente vigente del comma 10 dell'art. 4.

5. – Ancora in linea preliminare, va dichiarata l'inammissibilità delle questioni promosse dalla Regione Veneto (ric. n. 151 del 2012), nei confronti del comma 8-bis dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012.

Tale disposizione, sebbene sia evocata fra quelle impugnate dalla predetta Regione con il citato ricorso congiuntamente ai commi 1, 3, 3-sexies, 9, 10, 11, 12 e 14 del citato articolo, non è fatta oggetto di nessuna delle censure ivi prospettate.

6.– Va, altresì, dichiarata l'inammissibilità delle questioni promosse dalla Regione Puglia (ric. n. 171 del 2012) nei confronti dei commi 1 ed 8 del citato art. 4, in riferimento sia agli artt. 41, 42 e 43 Cost. che all' art. 77 Cost., nonché delle questioni proposte dalla Regione Veneto (ric. n. 151 del 2012) nei confronti del comma 14 del medesimo art. 4, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 3 e 97 Cost., nonché nei confronti dei commi 1, 3, 3-sexies, 7 ed 8, della predetta norma, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con la giurisprudenza comunitaria e con la Carta europea delle autonomie locali.

6.1.– Questa Corte ha più volte affermato che le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo allorché la violazione denunciata sia «potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» (sentenza n. 199 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (sentenza n. 33 del 2011).

Nella specie, dette condizioni di ammissibilità delle censure non sono soddisfatte.

La Regione Puglia si è, infatti, limitata a denunciare, peraltro genericamente, in un caso, la violazione degli artt. 41, 42 e 43 Cost. sostenendo che la normativa da essi recata altererebbe irrimediabilmente l'equilibrio tra proprietà pubblica e proprietà privata, tra impresa pubblica ed impresa privata; nell'altro, la violazione dell'art. 77 Cost. per assenza dei presupposti di necessità ed urgenza; e ciò senza motivare circa la possibile ridondanza delle violazioni sul riparto delle competenze.

Analogamente, la Regione Veneto ha impugnato il comma 14 della norma in esame per violazione della potestà legislativa regionale (residuale) in materia di "organizzazione amministrativa della Regione" e degli artt. 3 e 97 Cost. nella parte in

cui, pur vietando di inserire clausole arbitrali in sede di stipulazione di contratti di servizio tra società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, e amministrazioni statali e regionali, fa salve le clausole arbitrali contenute nei contratti tra le amministrazioni e le società pubbliche quando si siano già costituiti i relativi collegi arbitrali, senza fornire alcuna argomentazione circa le ragioni per le quali la predetta disposizione determinerebbe una lesione della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa regionale. Anche le censure di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., prospettate dalla medesima Regione Veneto in relazione ai commi 1, 3, 3-sexies, 7 ed 8, sono formulate senza alcuna motivazione sulla possibile ridondanza sulla sfera di competenza regionale del preteso contrasto con le indicazioni della giurisprudenza comunitaria e con la Carta europea delle autonomie locali, peraltro genericamente evocata.

7.– Sono, invece, ammissibili le questioni proposte dalle Regioni Campania, Sardegna e Puglia in riferimento agli artt. 75 e 136 Cost.

Le Regioni ricorrenti assumono, infatti, che la normativa qui impugnata (in specie i commi 1, 2, 3 ed 8) ha nuovamente innalzato una barriera nei confronti dell'affidamento in house dei servizi pubblici locali, reintroducendo una disciplina analoga, ed anzi ancor più restrittiva, sia di quella già oggetto di abrogazione referendaria, con la quale si riduceva la possibilità di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali, sia di quella dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione della volontà popolare espressa attraverso la consultazione referendaria. Posto che, sia a seguito dell'abrogazione referendaria, che a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale, le competenze regionali e degli enti locali nel settore dei servizi pubblici locali si erano riespanse, le ricorrenti impugnano dette norme, in quanto lesive della sfera di competenza regionale (e degli enti locali) in materia di servizi pubblici locali come "riespansa". Le ricorrenti hanno, quindi, fornito una sufficiente motivazione in ordine ai profili della possibile ridondanza sul riparto di competenze della denunciata violazione, evidenziando la potenziale lesione della potestà legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali (e della relativa competenza regolamentare degli enti locali) che deriverebbe dalla violazione degli artt. 75 e 136 Cost.

8.– La Regione Friuli-Venezia Giulia prospetta le censure nei confronti delle disposizioni dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 solo in via subordinata, «per l'ipotesi in cui si dovesse intendere che esse sono destinate ad applicarsi anche nel territorio regionale» e che quindi non operi la c.d. clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis del medesimo d.l. n. 95 del 2012.

Ad avviso della ricorrente, tale norma, nella parte in cui stabilisce che «[...] le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale», renderebbe inapplicabili ad essa ed a tutte le Regioni ad autonomia speciale ed alle Province autonome le disposizioni del decreto-legge, tranne quelle che, a loro volta (come nel caso dell'art. 17), contengano specifiche indicazioni sulla loro applicabilità alle autonomie speciali. Pertanto, poiché l'impugnato art. 4 non contiene alcuna

specifica menzione, le disposizioni da esso recate non sarebbero applicabili alle autonomie speciali.

8.1.– La tesi della Regione Friuli-Venezia Giulia è corretta, in quanto dall'esame dei lavori preparatori si desume che la clausola di cui all'art. 24-bis è stata introdotta, in sede di conversione in legge, alla fine del testo del d.l. n. 95 del 2012, proprio per garantire che «il contributo delle Regioni a statuto speciale all'azione di risanamento come fissata in questo provvedimento dallo stesso Governo [...] venga realizzato rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e Regioni a statuto speciale».

La predetta clausola è analoga ad altre sulle quali questa Corte si è già pronunciata, affermando che esse sono volte ad escludere la diretta applicazione agli enti ad autonomia speciale delle disposizioni dettate dal legislatore statale che non siano compatibili con quanto stabilito negli statuti speciali e nelle norme di attuazione degli stessi, al di fuori delle particolari procedure previste dai rispettivi statuti (sentenza n. 193 del 2012). Tale tipo di clausole, lungi dall'essere mere clausole di stile, hanno la «precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano “rispettati” gli statuti speciali» (sentenza n. 241 del 2012): esse, in tal modo, prefigurano «un percorso procedurale, dominato dal principio consensualistico, per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti speciali, con riguardo all'eventualità in cui lo Stato voglia introdurre negli enti ad autonomia differenziata, quanto alle materie trattate nel decreto-legge, una disciplina non conforme alle norme di attuazione statutaria» (sentenza n. 241 del 2012; in senso analogo cfr. anche, fra le altre, sentenze n. 178 del 2012 e n. 64 del 2012).

Da ciò si desume che, anche qualora si accertasse che le norme dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 impugnate rechino disposizioni incompatibili con gli statuti speciali, esse non sarebbero di per sé applicabili alle Regioni ad autonomia speciale, ma richiederebbero il recepimento tramite le apposite procedure (consensuali) prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria.

9.– Procedendo all'esame del merito delle questioni proposte, occorre, in primo luogo, esaminare le censure delle Regioni Campania, Sardegna e Puglia concernenti il citato art. 4, nella parte in cui delinea una procedura ad hoc per le società che esercitano servizi pubblici locali in ordine alle quali sia precluso un utile ed efficace ricorso al mercato in ragione di peculiari caratteristiche, nonché riduce la possibilità di affidamenti diretti dei medesimi servizi pubblici locali (commi 3 ed 8), con la più grave sanzione dello scioglimento o della privatizzazione delle società controllate direttamente o indirettamente dagli enti locali (comma 1) ed il divieto di nuovi affidamenti diretti di servizi e del rinnovo degli affidamenti in essere (comma 2), nonché con la previsione dell'obbligo, posto a carico delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001, di acquisire sul mercato i beni e i servizi con le procedure ad evidenza pubblica (comma 7). Così disponendo, l'art. 4 riprodurrebbe una disciplina già espunta dall'ordinamento, dapprima, a seguito del referendum del 12-13 giugno 2011 e, poi, per effetto della sentenza n. 199 del 2012, in violazione degli artt. 75 e 136 Cost., con conseguente lesione delle competenze costituzionali e statutarie delle Regioni nella materia dei servizi pubblici, nonché delle competenze regolamentari ed amministrative degli enti locali nella medesima materia.

9.1.– Le questioni non sono fondate.

Occorre premettere che con il d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, il legislatore statale ha introdotto disposizioni urgenti finalizzate a «razionalizzare la spesa pubblica attraverso la riduzione delle spese per beni e servizi, garantendo al contempo l'invarianza dei servizi ai cittadini». In questo ambito si colloca l'art. 4, rubricato «Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche», il quale contiene una serie di disposizioni volte primariamente a realizzare lo scioglimento o, in alternativa, la privatizzazione delle società, controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni, titolari di affidamenti diretti di servizi in favore delle pubbliche amministrazioni, ed in specie di quelle, fra di esse, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore delle pubbliche amministrazioni stesse superiore al 90 per cento dell'intero fatturato, mirando a ridurne il numero. A tale scopo, si prevede che le predette società (di cui al comma 1) possono continuare ad operare, senza essere sciolte o privatizzate, solo «qualora per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato» e a condizione che tale verifica venga sottoposta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'acquisizione del parere vincolante, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della relazione, parere poi da comunicarsi alla Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 3). Si delimita, poi, ulteriormente, a partire dal 1° gennaio 2014, il ricorso agli affidamenti diretti solo a favore di società a capitale interamente pubblico (comma 8), imponendosi, viceversa, alle pubbliche amministrazioni, come regola, l'obbligo di acquisire i servizi strumentali alle proprie attività sul mercato secondo le procedure concorrenziali (comma 7).

L'ambito di applicazione di tali disposizioni è definito in negativo dai commi 3 e 13, i quali espressamente individuano una serie di società controllate dalle pubbliche amministrazioni sottratte al regime dettato dall'art. 4, fra le quali vi sono, in primo luogo, le società che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica. Posto che la definizione dei servizi di interesse generale trova nella normativa dell'Unione europea i suoi fondamenti, e che, alla luce di essa, tali servizi corrispondono ad attività (anche commerciali) orientate al bene della collettività e pertanto vincolate a specifici obblighi di servizio pubblico da parte delle autorità, tra le quali si annoverano, ad esempio, i trasporti, i servizi postali, le telecomunicazioni, è agevole desumere che i servizi pubblici locali rientrano fra i servizi di interesse generale.

Le censure muovono, perciò, da un presupposto interpretativo erroneo, che è quello dell'applicabilità delle norme qui in esame in riferimento ai servizi pubblici locali. Tale presupposto non solo è contraddetto espressamente dal citato comma 3, ma viene anche smentito da una lettura sistematica delle disposizioni dell'art. 4, le quali più volte fanno riferimento a società controllate che svolgono servizi in favore delle pubbliche amministrazioni (già nel comma 1), che sono «strumentali» all'attività delle medesime (ad esempio, al comma 7).

Considerato che le disposizioni censurate hanno un ambito di applicazione diverso da quello delle disposizioni oggetto del referendum abrogativo del 12-13 giugno 2011 e della declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 199 del 2012 e, dunque, non sono riprodotte né delle disposizioni abrogate con il referendum, né delle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime con la citata sentenza n.

199 del 2012, non sussiste alcuna lesione né del giudicato costituzionale, né della volontà popolare espressa tramite il referendum.

10.– L'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 è, inoltre, censurato nella parte in cui, impedendo o comunque condizionando la scelta delle Regioni in ordine alla forma giuridica da adottare per organizzare ed erogare i propri servizi, in specie con l'imposizione dello scioglimento o della privatizzazione delle società in house, nonché, comunque, con la previsione di una drastica riduzione delle ipotesi di ricorso all'affidamento in house, determinerebbe la violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa regionale e degli enti pubblici regionali, nonché delle competenze legislative primarie in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione" per la Regione Friuli-Venezia Giulia, la Regione Sardegna e la Regione siciliana; in materia di "stato giuridico ed economico del personale", "ordinamento degli enti locali", "trasporti su linee automobilistiche e tranviarie" per la Regione Sardegna; in materia di "regime degli enti locali", "legislazione esclusiva ed esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo" per la Regione siciliana. Si osserva, peraltro, da parte di alcune ricorrenti, che una simile compressione della predetta competenza legislativa regionale non potrebbe giustificarsi in quanto volta a garantire il rispetto di principi di coordinamento della finanza pubblica, posto che le norme impugnate recherebbero disposizioni dettagliate ed autoapplicative, non riconducibili ai predetti principi (Regioni Lazio, Veneto, Campania, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna).

L'esame della questione impone di verificare quale sia la materia alla quale va ricondotta la normativa censurata. A tal fine, questa Corte ha più volte affermato che «per la identificazione della materia in cui si colloca la disposizione impugnata, questa va individuata avendo riguardo all'oggetto o alla disciplina da essa stabilita, sulla base della sua ratio, senza tenere conto degli aspetti marginali e riflessi» (sentenza n. 235 del 2010; in tal senso anche le sentenze n. 368 del 2008 e n. 165 del 2007).

10.1.– Quanto all'oggetto, già dalla rubrica dell'art. 4 si desume che esso è costituito dalla «messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche», volta a ridurre il numero in vista della riduzione delle spese. Il comma 1 del predetto articolo chiarisce che oggetto della disciplina da esso dettata sono le società pubbliche o, più precisamente, quelle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, che siano titolari di affidamenti diretti di servizi svolti a favore delle medesime pubbliche amministrazioni e cioè di quelle società che producono beni o servizi strumentali alle pubbliche amministrazioni. Con riguardo a tali società pubbliche strumentali, il comma 1 dispone che esse siano sciolte entro il 31 dicembre 2013 o che siano privatizzate entro il 30 giugno dello stesso anno, qualora abbiano conseguito nell'anno 2011 più del 90 per cento del fatturato da prestazioni di servizi alla pubblica amministrazione; e stabilisce anche che, nel caso di mancato adeguamento a tali indicazioni, le predette società non possano più ottenere nuovi affidamenti diretti, né il rinnovo degli affidamenti preesistenti (comma 2, al quale si collega il comma 8). Per ovviare ai predetti esiti, alle amministrazioni pubbliche controllanti è solo consentito: a) di predisporre un'analisi di mercato sulla base della quale risulti che, per le peculiari caratteristiche economiche e sociali, ambientali e geo-morfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento, non è possibile un efficace ed utile ricorso al mercato, analisi

tuttavia soggetta al parere vincolante dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato (comma 3, ultimo periodo); b) ovvero (entro 90 giorni dall’entrata in vigore della legge di conversione) di predisporre piani di razionalizzazione e ristrutturazione delle predette società, i quali, tuttavia, sono assoggettati al previo parere favorevole del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l’acquisto di beni e servizi di cui all’articolo 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94.

A tali disposizioni, chiaramente finalizzate alla riduzione dell’uso delle società pubbliche strumentali, si aggiunge, da un lato, la previsione secondo cui, dal 1° gennaio 2014, le amministrazioni pubbliche acquisiscono i servizi strumentali alla propria attività sul mercato nel rispetto delle regole concorrenziali stabilite dal d.lgs. n. 163 del 2006 (comma 7); dall’altro, una serie di norme che disciplinano l’organizzazione ed il funzionamento delle predette società, che siano rimaste operative in base all’applicazione della predetta normativa, sia imponendo limiti al numero dei componenti dei consigli di amministrazione (commi 4 e 5), nonché alle spese per il personale delle medesime società e per il relativo trattamento economico (commi 9, 10 ed 11), sia, infine ponendo in capo agli amministratori e dirigenti delle medesime società la responsabilità contabile in caso di violazione dei vincoli di spesa (comma 12).

Tale essendo il contenuto delle norme in esame, emerge chiaramente che le stesse dettano una disciplina puntuale delle società pubbliche strumentali, che si aggiunge ai numerosi interventi del legislatore statale sulle medesime società, i quali, negli anni più recenti, ne hanno accentuato i profili di specialità rispetto al regime generale delle società di diritto comune.

Fra tali interventi si colloca la disciplina restrittiva stabilita, dapprima, con il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248; e, poi, con la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008). In particolare, con l’art. 13 del d.l. n. 223 del 2006, si è disposto che le società interamente pubbliche o miste, costituite o partecipate da amministrazioni pubbliche regionali e locali per lo svolgimento di attività strumentali ovvero per lo svolgimento esternalizzato delle funzioni amministrative dell’ente (fatta eccezione per i servizi pubblici locali e i servizi e centrali di committenza), a decorrere dal 4 gennaio 2010, devono operare esclusivamente a favore degli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati e non possono partecipare ad altre società o enti aventi sede nel territorio nazionale. Con l’art. 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007, si è, inoltre, stabilito il divieto per le amministrazioni pubbliche di cui al citato articolo 1, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001 di costituire società aventi ad oggetto la produzione di beni e servizi non strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ovvero il divieto di assumere o mantenere – direttamente – partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

Sulla richiamata disciplina restrittiva delle società pubbliche strumentali questa Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi, rilevando come sia il divieto per le predette società strumentali di svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, in affidamento diretto o con gara, e di partecipare ad altre società o enti (art. 13

del d.l. n. 223 del 2006), sia il divieto per le pubbliche amministrazioni di costituire società aventi per oggetto la produzione di beni e servizi, non strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, e di assumere e mantenere le partecipazioni in tali società (art. 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007), «mirano, da un canto, a rafforzare la distinzione tra attività amministrativa in forma privatistica (posta in essere da società che operano per una pubblica amministrazione) ed attività di impresa di enti pubblici, dall'altro, ad evitare che quest'ultima possa essere svolta beneficiando dei privilegi dei quali un soggetto può godere in quanto pubblica amministrazione» (sentenza n. 148 del 2009).

Esse sono, quindi, dirette ad evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche al fine di eliminare eventuali distorsioni della concorrenza (sentenza n. 326 del 2008).

In altri termini, in tali previsioni restrittive si è ravvisata la finalità di assicurare che le società pubbliche che svolgono servizi strumentali per le pubbliche amministrazioni non approfittino del vantaggio che ad esse deriva dal particolare rapporto con le predette pubbliche amministrazioni operando sul mercato, al fine di evitare distorsioni della concorrenza, ma concentrino il proprio operato esclusivamente nell'«attività amministrativa svolta in forma privatistica» per le medesime amministrazioni pubbliche. E ciò in linea con la normativa dell'Unione europea, il cui primario obiettivo è quello di evitare che l'impresa pubblica goda di regimi privilegiati e di assicurare – ai fini dell'ammissibilità degli affidamenti diretti di servizi a società pubbliche – che l'ente affidante eserciti sull'affidatario un controllo analogo a quello che esso esercita sui propri servizi e che l'affidatario realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente controllante (per tutte, sentenza Corte di giustizia, sez. V, 18 novembre 1999, n. C-107/98, Teckal c. Comune di Viano).

La disciplina dettata dai commi 1 e 2 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, tuttavia, lungi dal perseguire l'obiettivo di garantire che le società pubbliche che svolgono servizi strumentali per le pubbliche amministrazioni concentrino il proprio operato esclusivamente nell'«attività amministrativa svolta in forma privatistica» per le predette amministrazioni pubbliche e non operino sul mercato «beneficiando dei privilegi dei quali un soggetto può godere in quanto pubblica amministrazione» (sentenza n. 326 del 2008), colpisce proprio le società pubbliche che hanno realizzato tale obiettivo. Essa, infatti, impone a tutte le amministrazioni, quindi anche a quelle regionali, di sciogliere o privatizzare proprio le società pubbliche strumentali che, nell'anno 2011, abbiano conseguito più del 90 per cento del proprio fatturato da prestazioni di servizi alla pubblica amministrazione controllante (comma 1), sanzionandole, in caso di mancato adeguamento agli obblighi di scioglimento o privatizzazione, con il divieto del rinnovo di affidamenti in essere e di nuovi affidamenti diretti in favore delle predette società (comma 2, cui si congiunge il comma 8).

In tal modo, è sottratta alle medesime amministrazioni, di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, la scelta in ordine alle modalità organizzative di svolgimento delle attività di produzione di beni o servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali, in quanto si esclude la possibilità che, pur ricorrendo le condizioni prescritte dall'ordinamento dell'Unione europea, le medesime amministrazioni continuino ad avvalersi di società in house. Di queste ultime, infatti, si impone lo scioglimento o la privatizzazione, consentendosi che le stesse sopravvivano e continuino ad essere titolari di affidamenti diretti (comma 8) solo nelle rare ipotesi nelle quali «per le peculiari

caratteristiche economiche e sociali, ambientali e geo-morfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non è possibile un efficace ed utile ricorso al mercato», soggette comunque alla valutazione dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato (comma 3, secondo periodo), o negli ancor più ridotti casi nei quali siano stati predisposti dei piani di razionalizzazione e di ristrutturazione delle medesime società, i quali devono peraltro aver avuto il parere favorevole (vincolante) del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l’acquisto di beni e servizi di cui all’articolo 2 del d.l. n. 52 del 2012 (comma 3-sexies).

In sostanza, le richiamate disposizioni (in specie i commi 1 e 2, ai quali sono strettamente collegati il comma 3, secondo periodo, il comma 3-sexies, ed il comma 8) precludono anche alle Regioni, titolari di competenza legislativa residuale e primaria in materia di organizzazione, costituzionalmente e statutariamente riconosciuta e garantita, la scelta di una delle possibili modalità di svolgimento dei servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali. Siffatta scelta costituisce un modo di esercizio dell’autonomia organizzativa delle Regioni, e cioè quello di continuare ad avvalersi di quelle società che, svolgendo esclusivamente “attività amministrativa in forma privatistica” nei confronti delle pubbliche amministrazioni, sono in armonia sia con i vincoli “costitutivi” imposti dall’art. 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007, sia con i limiti di attività delineati dall’art. 13 del d.l. n. 223 del 2006 e sono, peraltro, contraddistinte da un legame con le medesime, basato sulla sussistenza delle condizioni prescritte dalla giurisprudenza comunitaria del “controllo analogo” e dell’“attività prevalente”, tale da configurarle quali «longa manus delle amministrazioni pubbliche, operanti per queste ultime e non per il pubblico», come da tempo riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa (per tutte, Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 4 agosto 2011, n. 17).

Le predette norme (commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-sexies, 8) incidono, pertanto, sulla materia dell’organizzazione e funzionamento della Regione, affidata dall’art. 117, quarto comma, Cost., alla competenza legislativa regionale residuale delle Regioni ad autonomia ordinaria ed alla competenza legislativa regionale primaria delle Regioni ad autonomia speciale dai rispettivi statuti, tenuto conto che esse inibiscono in radice una delle possibili declinazioni dell’autonomia organizzativa regionale.

Tale collocazione per materia delle norme impugnate qui in esame non risulta, tuttavia, totalmente assorbente.

Occorre, infatti, tener conto del fatto che l’impugnato art. 4 si inserisce fra le disposizioni recate dal d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, con le quali il legislatore statale ha inteso «razionalizzare la spesa pubblica attraverso la riduzione delle spese per beni e servizi, garantendo al contempo l’invarianza dei servizi ai cittadini». È, quindi, indiscutibile che la disciplina impugnata obbedisce anche alla finalità del contenimento della spesa pubblica. Poiché la giurisprudenza costituzionale ha espressamente riconosciuto che disposizioni statali di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica, ove costituzionalmente legittime, possono «incidere su una materia di competenza della Regione e delle Province autonome (sentenze n. 188 del 2007, n. 2 del 2004 e n. 274 del 2003), come l’organizzazione ed il funzionamento dell’amministrazione regionale e provinciale» (sentenza n. 159 del 2008), si tratta di verificare se le singole disposizioni impugnate dalle Regioni siano riconducibili a principi di coordinamento della finanza pubblica.

Questa Corte ha ripetutamente ribadito al riguardo che è consentito imporre limiti alla spesa di enti pubblici regionali alla duplice condizione: a) di porre obiettivi di

riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; b) di non prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenza n. 289 del 2008). Può essere, in altri termini, imposto alle Regioni un «limite globale, complessivo, al punto che ciascuna Regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale» (sentenza n. 36 del 2013; sentenza n. 211 del 2012).

Nella specie, le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-sexies ed 8, delineano, invece, una disciplina puntuale e dettagliata che vincola totalmente anche le amministrazioni regionali, senza lasciare alcun margine di adeguamento, anche a Regioni e Province autonome, con conseguente lesione dell'autonomia organizzativa della Regione, nonché della competenza regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

10.1.1.– Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-sexies, ed 8 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 nella parte in cui si riferiscono anche alle Regioni ad autonomia ordinaria.

Restano assorbite le censure riferite all'art. 123 Cost. ed agli artt. 118 e 119 Cost. (per violazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale).

10.1.2.– Quanto alle Regioni ad autonomia speciale deve, invece, dichiararsi la non fondatezza delle questioni proposte, posto che le disposizioni censurate, come si è già detto, non si applicano alle medesime, in virtù dell'operatività della clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis (punto 8.1).

10.2.– Non fondate devono dichiararsi le censure di violazione delle attribuzioni costituzionali e statutarie degli enti locali prospettate (in particolare nei ricorsi n. 145, n. 151, n. 160, n. 170 e n. 171 del 2012) nei confronti dei suddetti commi dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 dalle Regioni ricorrenti, in quanto ritenute strettamente connesse alle proprie competenze regionali (per tutte, sentenza n. 311 del 2012).

Le norme impugnate hanno, infatti, evidente attinenza con i profili organizzativi degli enti locali, posto che esse coinvolgono le modalità con cui tali enti perseguono, quand'anche nelle forme del diritto privato, le proprie finalità istituzionali.

Con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, tuttavia, questa Corte ha già affermato che «spetta al legislatore statale [...] disciplinare i profili organizzativi concernenti l'ordinamento degli enti locali (art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.)»: pertanto, posto che le società controllate sulle quali incide la normativa impugnata svolgono attività strumentali alle finalità istituzionali delle amministrazioni degli enti locali, strettamente connesse con le previsioni contenute nel testo unico degli enti locali, legittimamente su di esse è intervenuto il legislatore statale (sentenza n. 159 del 2008).

Diverso ragionamento deve farsi con riguardo alle Regioni ad autonomia speciale, titolari di competenza legislativa primaria in materia di "ordinamento degli enti locali". Tenuto conto dell'inerenza della disciplina censurata alla materia dell'organizzazione delle amministrazioni controllanti le società pubbliche oggetto dell'impugnato art. 4, e del rilievo che i vincoli da essa imposti a fini di contenimento della spesa pubblica sono legittimi solo ove corrispondano a principi di coordinamento della finanza pubblica, deve ravvisarsi, nella specie, un contrasto con la normativa

statutaria e di attuazione statutaria. Tuttavia, stante la clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis, deve ritenersi che le disposizioni censurate siano inoperanti nell'ambito delle predette Regioni.

Devono, pertanto, dichiararsi non fondate le censure proposte dalle Regioni ad autonomia speciale (Regione Sardegna con il ricorso n. 160 e Regione siciliana, con il ricorso n. 170) in relazione alla pretesa violazione della competenza regionale in tema di ordinamento degli enti locali in riferimento ai commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-sexies ed 8 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012.

10.3.– Le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto i commi 4 e 5 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 non sono fondate.

Tali commi sono impugnati nella parte in cui determinano il numero massimo dei componenti dei consigli di amministrazione delle società pubbliche di cui al comma 1 (comma 4) e delle società a totale partecipazione pubblica (comma 5), individuando anche le modalità di composizione dei predetti consigli e le funzioni dei componenti. Essi vanno ricondotti ad una materia diversa da quelle sopra individuate in relazione agli altri commi.

Una volta, infatti, che la Regione abbia esercitato la sua autonomia organizzativa, operando la scelta fra i vari moduli organizzativi possibili per lo svolgimento dei servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali in favore dell'affidamento diretto a società pubbliche, essa ha anche accettato di rispettare lo speciale statuto che contraddistingue tali società, il quale, pur connotato da rilevanti profili di matrice pubblicistica, è comunque riconducibile, in termini generali, al modello societario privatistico che ha radice nel codice civile. La disciplina puntuale delle modalità di composizione dei consigli di amministrazione di tali società, nonché l'individuazione del numero e delle funzioni dei componenti deve, pertanto, essere ricondotta alla materia dell' "ordinamento civile", di competenza esclusiva del legislatore statale. Quest'ultima «comprende gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, per i quali sussista un'esigenza di uniformità a livello nazionale; [...] non è esclusa dalla presenza di aspetti di specialità rispetto alle previsioni codicistiche; [...] comprende la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato», nonché «istituti caratterizzati da elementi di matrice pubblicistica, ma che conservano natura privatistica (sentenze n. 159 e n. 51 del 2008, n. 438 e n. 401 del 2007 e n. 29 del 2006)» (sentenza n. 326 del 2008). Di qui la non fondatezza delle censure.

10.4.– Le questioni promosse nei confronti dei commi 9, 10, 11 e 12 dell'art. 4 non sono fondate.

Considerazioni analoghe a quelle sopra svolte, vanno effettuate, infatti, con riguardo a tali commi, i quali stabiliscono, rispettivamente, che: alle società di cui al comma 1 si applicano le disposizioni limitative delle assunzioni previste per l'amministrazione controllante fino al 31 dicembre 2015 (comma 9); a decorrere dall'anno 2013, le società di cui al comma 1 possono avvalersi di personale a tempo determinato ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009 (comma 10); a decorrere dal 1° gennaio 2013 e fino al 31 dicembre 2014, il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle società di cui al comma 1, ivi compreso quello accessorio, non può superare quello ordinariamente spettante per l'anno 2011 (comma 11); in caso di violazione dei vincoli di spesa, gli amministratori esecutivi ed i dirigenti responsabili

della società rispondono a titolo di danno erariale per le retribuzioni ed i compensi erogati in virtù dei contratti stipulati (comma 12).

Tali norme disciplinano aspetti rilevanti del regime speciale che contraddistingue le predette società pubbliche, inerenti al rapporto di lavoro dei dipendenti ed al loro trattamento economico, nonché alle forme di responsabilità degli amministratori e dirigenti. Esse – che peraltro perseguono evidentemente l'obiettivo del contenimento della spesa in ordine ad un rilevante aggregato della stessa, qual è quello relativo al comparto del personale, recando, pertanto, principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 130 del 2012; sentenza n. 169 del 2007) – devono, dal punto di vista dell'oggetto, ricondursi, sulla base degli argomenti svolti con riferimento ai commi 4 e 5, alla materia dell' "ordinamento civile", di competenza esclusiva del legislatore statale. Da ciò consegue la non fondatezza delle censure.

10.5.– Le censure di violazione dell'autonomia organizzativa regionale proposte nei confronti del comma 7 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 non sono fondate.

Tale norma, disponendo che, dal 1° gennaio 2014, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nel rispetto dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici) «acquisiscono sul mercato i beni e servizi strumentali alla propria attività mediante le procedure concorrenziali previste dal citato decreto legislativo», obbedisce alla finalità, dichiarata dallo stesso legislatore, «di evitare distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori sul territorio nazionale» e va quindi ricondotta alla materia della "tutela della concorrenza" di competenza esclusiva del legislatore statale.

Essa infatti, in primo luogo, stabilisce che le amministrazioni, anche regionali, decidono l'affidamento di servizi strumentali alla propria attività in modo che esso garantisca la qualità delle prestazioni e si svolga «nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza», nonché dei «principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità», e di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006). Una volta che, nel rispetto dei predetti principi, l'amministrazione decida di acquisire detti servizi strumentali da soggetti operanti sul mercato, ivi comprese società pubbliche che svolgono attività d'impresa, la norma in esame impone loro di seguire le regole concorrenziali dell'affidamento mediante gara, secondo quanto stabilito dal predetto Codice dei contratti pubblici ed in armonia con la normativa dell'Unione europea.

Pertanto, anche le altre censure promosse nei confronti del comma 7, in riferimento agli artt. 118 e 119 Cost., non sono fondate.

11.– Non sono fondate, infine, le censure promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., nei confronti dei commi 3 e 13 dell'art. 4, in quanto, nell'individuazione delle società cui non trova applicazione l'art. 4, non sarebbe stato previsto alcun coinvolgimento delle Regioni neppure mediante l'intervento della Conferenza unificata Stato-Regioni.

Ed, infatti, da un lato, il parametro di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. si rivela inconfidente in relazione alle censure proposte, dall'altro, riguardo alla pretesa lesione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., più volte questa Corte ha affermato che tale principio non può essere invocato con riguardo alla funzione legislativa, non essendo l'esercizio della predetta funzione soggetto alle

procedure di leale collaborazione (sentenze n. 63 del 2013, n. 100 del 2010, n. 225 del 2009).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe:

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-sexies ed 8 dell'art. 4 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui si applicano alle Regioni ad autonomia ordinaria;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso n. 159 del 2012, dalla Regione Sardegna, con il ricorso n. 160 del 2012, e dalla Regione siciliana, con il ricorso n. 171 del 2012, nei confronti dei commi 1, 2, 3, 3-sexies, 8 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento all'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), agli artt. 3, comma 1, lettere a), b) e g), e 4, comma 1, lettere f) e g), 7 ed 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), agli artt. 14, lettere o) e p), 15 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, ed agli artt. 75, 117, secondo e terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 136 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalle Regioni Campania, Sardegna e Puglia, con i ricorsi n. 153, n. 160 e n. 171 del 2012, in riferimento agli artt. 5, 75, 114, 117, 118 e 136 Cost., nonché agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nei confronti dei commi 1, 2, 3, 7 ed 8 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 7 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, con ricorso n. 151 del 2012, in riferimento all'art. 117, quarto comma, ed agli artt. 118 e 119 Cost., nonché dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, con ricorso n. 159 del 2012, in relazione all'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) ed all'art. 117 Cost.;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalle Regioni Lazio, Veneto e Puglia, con i ricorsi n. 145, n.151 e n. 171 del 2012, in riferimento alle attribuzioni costituzionali degli enti locali, di cui agli artt. 5, 114, 117, sesto comma, e

118 Cost., nei confronti dei commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-sexies ed 8 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui si applicano agli enti locali;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12 e 14 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, con ricorso n. 151 del 2012, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché dalla Regione Sardegna, con ricorso n. 160, in riferimento agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione Veneto, con il ricorso n. 151 del 2012, dei commi 3 e 13 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.;

8) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto, con il ricorso n. 151 del 2012, nei confronti del comma 8-bis dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, primo e quarto comma, 118 e 119 Cost.;

9) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Puglia, con il ricorso n. 171 del 2012, nei confronti dei commi 1 ed 8 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 41, 42, 43 e 77 Cost.;

10) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto, con il ricorso n. 151 del 2012, nei confronti del comma 14 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, 3 e 97 Cost., nonché dei commi 1, 3, 3-sexies, 7 ed 8 del medesimo art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Giuseppe TESAURO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2013.

Sentenza: 23 luglio 2013 , n. 230

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: principio di leale collaborazione e art. 53 dello statuto speciale

Ricorrente: Regione autonoma Sardegna

Oggetto: art. 6, comma 19, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135

Esito: parziale fondatezza del ricorso

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Regione autonoma Sardegna ha impugnato l'articolo 6, comma 19, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione del principio di leale collaborazione, dell'art. 53 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché degli artt. 3, primo comma, lettera p), 4, primo comma, lettere f) e g), e 6 dello stesso statuto speciale, quest'ultimo articolo in relazione all'art. 3 e all'art. 1, comma 837, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

La norma prevede che le convenzioni di cui all'art. 1, comma 5-bis, lett. f), del d.l. n. 125/2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 163/2010, stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali si intendono approvate e producono effetti a far data dalla sottoscrizione e che ogni successiva modifica ovvero integrazione delle stesse è approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Regioni interessate.

La Corte ritiene la questione in parte inammissibile e in parte fondata.

Quanto al primo periodo del comma 19 dell'art. 6 del d.l. n. 95 del 2012, il quale prevede che “le convenzioni, di cui all'articolo 1, comma 5-bis, lettera f), del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163, stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali, si intendono approvate e producono effetti a far data dalla sottoscrizione”, il ricorso è inammissibile, stante la natura meramente ricognitiva della disposizione in esame che nulla aggiunge al contenuto delle convenzioni, e cioè al profilo al quale attiene la lamentata lesione delle competenze regionali.

La disposizione infatti non introduce alcun elemento nuovo e ulteriore in ordine al contenuto delle convenzioni e alla individuazione dei soggetti coinvolti nel relativo

iter formativo. Tali profili sono già oggetto di compiuta disciplina da parte dell'art. 1, comma 5-bis, lettera f), del d.l. n. 125 del 2010, il quale ha cristallizzato il contenuto degli schemi di convenzione, già costituenti atti di gara nella procedura di privatizzazione di Tirrenia di Navigazione s.p.a. e approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. A fronte di tale disciplina, che ha già fissato integralmente il contenuto delle convenzioni, la disposizione in esame si limita a prevedere, al fine di assicurare certezza sulla definizione della procedura di privatizzazione, l'approvazione ope legis delle convenzioni stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali.

Quanto al secondo periodo del comma 19 dell'art. 6 del d.l. n. 95 del 2012, secondo cui "ogni successiva modificazione ovvero integrazione delle suddette convenzioni è approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le regioni interessate", il ricorso è fondato.

La Corte premette che la materia in esame è ascrivibile in prevalenza alla "tutela della concorrenza", di competenza legislativa esclusiva dello Stato, stante la finalità perseguita dalla disciplina introdotta con tale norma: quella, cioè, di "adeguare l'ordinamento nazionale ai principi comunitari in materia di cabotaggio marittimo e di liberalizzazione delle relative rotte". La Corte precisa che il concetto di concorrenza ha un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza "nel mercato" e "per il mercato", secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale. Vanno dunque ricondotte a tale materia le norme che perseguono "anche il fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio", come la norma in esame.

Tanto premesso la Corte ritiene tuttavia fondato il ricorso, nella parte riguardante il secondo periodo del comma impugnato, quanto alla violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 53 dello statuto speciale.

Difatti, la determinazione delle modalità e delle condizioni di svolgimento del servizio di collegamento marittimo avente ad oggetto in particolare la Regione autonoma Sardegna è espressione di un potere, sì, statale, in quanto pertinente alla concorrenza, ma che tocca direttamente un interesse differenziato della Regione e che interferisce in misura rilevante sulle scelte rientranti nelle competenze della medesima, quali il turismo e l'industria alberghiera

In presenza di una simile sovrapposizione di competenze il legislatore statale avrebbe dovuto attribuire adeguato rilievo al principio di leale collaborazione, "le cui potenzialità precettive si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice". E l'applicazione di questo canone impone alla legge statale di predisporre adeguate modalità di coinvolgimento delle Regioni a salvaguardia delle loro competenze.

Tali modalità sono nella specie delineate dall'art. 53 dello statuto speciale, secondo il quale la Regione è rappresentata nella elaborazione delle tariffe ferroviarie e della regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti terrestri, marittimi ed aerei che possano direttamente interessarla". La disposizione statutaria richiede una reale e significativa partecipazione della Regione alla elaborazione delle tariffe e alla regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione con l'isola. Tale partecipazione non è garantita dalla formula "sentite le regioni interessate", che si limita

ad imporre la mera acquisizione del parere, risultando, invece, necessario un procedimento che assicuri un efficace coinvolgimento della Regione e che evoca, quindi, la figura dell'intesa fra i due enti.

La Corte dichiara quindi la illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 19, secondo periodo, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui non contiene, dopo le parole "sentite le regioni interessate", le parole "e d'intesa con la Regione Sardegna" per violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 53 dello statuto speciale.

Processo costituzionale - Giudizio di legittimità costituzionale promosso in via di azione - Intervento spiegato nel giudizio dalla Compagnia italiana di navigazione Spa (CIN) - Soggetto privo di potere legislativo - Inammissibilità dell'intervento. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 6, comma 19. -

Trasporti - Previsione che le convenzioni, di cui all'art. 1, comma 5-bis, lettera f), del decreto-legge n. 125 del 2010, stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali, si intendono approvate e producono effetti a far data dalla sottoscrizione - Ricorso della Regione Sardegna - Asserita lesione del principio di leale collaborazione per l'esclusione della Regione dal procedimento avente ad oggetto le convenzioni con i soggetti che gestiscono il servizio di trasporto marittimo fra la Sardegna e il continente - Censura di disposizione avente natura meramente ricognitiva - Difetto di un interesse attuale e concreto a ricorrere - Inammissibilità della questione. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 6, comma 19, primo periodo. - Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, primo comma, lettera p), 4, primo comma, lettere f) e g), 6 e 53.

Trasporti - Previsione che ogni successiva modificazione ovvero integrazione delle convenzioni di cui all'art. 1, comma 5-bis, lettera f), del decreto-legge n. 125 del 2010, stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali, è approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le regioni interessate - Violazione delle attribuzioni statutarie - Lesione del principio di leale collaborazione per l'esclusione della Regione Sardegna dal procedimento avente ad oggetto le convenzioni con i soggetti che gestiscono il servizio di trasporto marittimo fra la Sardegna e il continente - Necessità di inserire dopo le parole "sentite le regioni interessate" le parole "e d'intesa con la Regione Sardegna" - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 6, comma 19, secondo periodo. - Statuto della Regione Sardegna, art. 53. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.31 del 31-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 6 comma 19, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, promosso dalla Regione autonoma Sardegna con ricorso notificato il 12 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 19 ottobre 2012 ed iscritto al n. 160 del registro ricorsi 2012.

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri nonché l'atto di intervento della Compagnia Italiana di Navigazione s.p.a. (C.I.N.);

udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Francesco Sciaudone per la Compagnia Italiana di Navigazione s.p.a. (C.I.N.), Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione autonoma Sardegna ha impugnato, fra l'altro, l'articolo 6, comma 19, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione del principio di leale collaborazione; dell'art. 53 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché degli artt. 3, primo comma, lettera p), 4, primo comma, lettere f) e g), e 6 dello stesso statuto speciale, quest'ultimo articolo in relazione all'art. 3 e all'art. 1, comma 837, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

1.1.– Restano riservate ad altre decisioni le ulteriori questioni promosse col medesimo ricorso dalla Regione autonoma Sardegna.

2.– Con ordinanza letta nella pubblica udienza del 18 giugno 2013 e allegata alla presente sentenza, è stato dichiarato inammissibile l'intervento spiegato nel giudizio dalla Compagnia Italiana di Navigazione s.p.a. (C.I.N.).

3.– La norma censurata prevede che «Le convenzioni, di cui all'art. 1, comma 5-bis, lettera f), del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria), convertito con modificazioni dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163, stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali, si intendono approvate e producono effetti a far data dalla sottoscrizione. Ogni successiva modificazione ovvero integrazione delle suddette convenzioni è approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le regioni interessate».

3.1.– La disposizione, secondo la ricorrente, determinerebbe l'esclusione della Regione dal procedimento avente ad oggetto le convenzioni con i soggetti che gestiscono il servizio di trasporto marittimo fra la Sardegna e il continente. L'esclusione sarebbe totale nella parte in cui si prevede che tali convenzioni si intendano approvate e producano effetti a far data dalla sottoscrizione senza la partecipazione della Regione e sarebbe parziale nella parte in cui si prevede che le successive modificazioni o integrazioni siano approvate una volta che le regioni interessate siano state semplicemente «sentite», senza che di esse sia acquisita l'intesa.

Pertanto, la norma censurata, proprio in una materia di sicura spettanza regionale, escludendo la Regione dal procedimento approvativo delle convenzioni ad oggi sottoscritte e riducendola al ruolo di soggetto meramente udito nel successivo ed

eventuale procedimento di integrazione e modificazione delle convenzioni stesse, violerebbe il principio di leale collaborazione.

Secondo la prospettazione della ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe altresì in contrasto con le seguenti disposizioni dello statuto speciale: a) l'art. 53, che impone la diretta partecipazione della Regione ai procedimenti che interessano i trasporti da e per il continente; b) l'art. 3, primo comma, lettera p), che riconosce alla Regione potestà legislativa esclusiva nella materia «turismo», in quanto è specifico interesse regionale assicurare collegamenti efficienti ed economici tra le regioni e il continente, tali da alimentare l'industria turistica; c) l'art. 4, primo comma, lettere f) e g), che attribuisce alla Regione la competenza legislativa concorrente nelle materie «linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione» e «assunzione di pubblici servizi», sia in quanto lo stato dei collegamenti di cabotaggio è condizionato dai collegamenti da e per il continente, sia in quanto tali collegamenti sono servizi pubblici; d) l'art. 6, in relazione all'art. 3 e all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006, perché impedisce alla Regione l'esercizio delle funzioni (sia legislative che amministrative) nella materia «continuità territoriale» che ad essa è stata trasferita da quest'ultima legge.

3.2.– Secondo la difesa dello Stato non si ravviserebbe alcuna violazione delle prerogative regionali, in quanto, da un lato, la norma impugnata sarebbe volta ad assicurare il conseguimento degli obiettivi di privatizzazione imposti dalle disposizioni di cui all'art. 19-ter del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, miranti ad adeguare «l'ordinamento nazionale ai principi comunitari in materia di cabotaggio marittimo e liberalizzazione delle relative rotte» e, dall'altro lato, è previsto che ogni successiva modificazione o integrazione delle suddette convenzioni sia approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le regioni interessate.

4.– La questione proposta è in parte inammissibile e in parte fondata.

5.– E' opportuno ricostruire il quadro normativo di riferimento rilevante al fine della risoluzione della questione di costituzionalità sollevata.

5.1.– A seguito della privatizzazione del Gruppo Tirrenia – originariamente partecipato al 100% da Fintecna s.p.a., a sua volta interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze – che operava nel settore di cabotaggio marittimo offrendo servizi di collegamento con le isole maggiori e minori, attraverso Tirrenia di Navigazione s.p.a. e Siremar-Sicilia regionale marittima s.p.a, il 18 luglio 2012 si è proceduto alla sottoscrizione di una nuova convenzione («Convenzione per l'esercizio di servizi di collegamento marittimo in regime di pubblico servizio con le isole maggiori e minori, stipulata ai sensi dell'art. 1, comma 998, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e dell'art. 19-ter del d.l. n. 135 del 2009 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009») tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Compagnia Italiana di Navigazione s.p.a. (C.I.N.), che aveva acquisito il ramo d'azienda di Tirrenia di Navigazione s.p.a.

5.2.– Le modalità e le condizioni di svolgimento del servizio pubblico di collegamento marittimo esercitato da quest'ultima erano regolate dalla convenzione di pubblico servizio stipulata il 30 luglio 1991, successivamente modificata ed integrata con l'atto modificativo di convenzione del 22 giugno 1994 e con l'atto separato di convenzione del 13 dicembre 1995 (Linee e porti da servire, tipologia e capacità delle navi, frequenze e tariffe da osservare, sovvenzione annua corrisposta dallo Stato alle società Tirrenia e Siremar). Tale convenzione (di durata ventennale) è stata prorogata per legge sino al 31 dicembre 2009, con l'art. 26 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, successivamente sino al 30 settembre 2010, con l'art. 19-ter del d.l. n. 135 del 2009, e, da ultimo, fino al completamento della procedura di privatizzazione, con l'art. 1, comma 5-bis, del d.l. n. 125 del 2010.

5.3.– L'art. 19-ter del d.l. n. 135 del 2009 ha previsto, al comma 9, la stesura di uno schema di nuova convenzione con la Tirrenia di Navigazione s.p.a. (da approvare, entro il 31 dicembre 2009, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e, in fatto, approvata il 10 marzo 2010), costituente uno degli atti di gara per la privatizzazione della società, regolamentata dal medesimo articolo.

5.4.– L'art. 1, comma 5-bis, del d.l. n. 125 del 2010, poi, sempre «al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di privatizzazione di cui all'art. 19-ter del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166 [...] tenuto conto della intervenuta ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria della Tirrenia di navigazione S.p.a.», alla lettera f), ha «fatto salvo» lo schema di convenzione in questione, ed ha, inoltre, individuato i soggetti legittimati a stipulare la relativa convenzione: il Ministero concedente e i soggetti che sarebbero risultati aggiudicatari dei compendi aziendali della predetta società.

6.– Tanto premesso sul contesto normativo nel quale si innesta la disposizione impugnata, l'esame del ricorso deve essere condotto separatamente per i due periodi di cui la norma è composta.

7.– Quanto al primo periodo del comma 19 dell'art. 6 del d.l. n. 95 del 2012, il quale prevede che «le convenzioni, di cui all'articolo 1, comma 5-bis, lettera f), del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163, stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali, si intendono approvate e producono effetti a far data dalla sottoscrizione», il ricorso è inammissibile.

7.1.– La disposizione non introduce alcun elemento nuovo e ulteriore in ordine al contenuto delle convenzioni e alla individuazione dei soggetti coinvolti nel relativo iter formativo. Tali profili sono già oggetto di compiuta disciplina da parte dell'art. 1, comma 5-bis, lettera f), del d.l. n. 125 del 2010, il quale, come sopra evidenziato, ha cristallizzato il contenuto degli schemi di convenzione, già costituenti atti di gara nella procedura di privatizzazione di Tirrenia di Navigazione s.p.a. e approvati con decreto

del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

A fronte di tale disciplina, che ha già fissato integralmente il contenuto delle convenzioni, la disposizione in esame si limita a prevedere, al fine di assicurare certezza sulla definizione della procedura di privatizzazione, l'approvazione ope legis delle convenzioni stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali (come espressamente esposto, nella seduta del 1o agosto 2012, dal Presidente della IX Commissione – Trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera dei deputati, chiamata ad esprimere il proprio parere alla Commissione Bilancio in merito al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 95 del 2012), individuando il momento (la data della sottoscrizione) a partire dal quale le stesse producono effetti.

E' pertanto evidente la natura meramente ricognitiva della disposizione in esame: essa nulla aggiunge al contenuto delle convenzioni, e cioè al profilo al quale attiene la lamentata lesione delle competenze regionali.

7.2.– Ne deriva, come questa Corte ha chiarito in casi analoghi (sentenze n. 346 del 2010 e n. 401 del 2007), il difetto, in capo alla ricorrente, di un diretto e attuale interesse a sostenere l'impugnazione proposta, e la conseguente inammissibilità di quest'ultima.

8.– Quanto al secondo periodo del comma 19 dell'art. 6 del d.l. n. 95 del 2012, secondo cui «ogni successiva modificazione ovvero integrazione delle suddette convenzioni è approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le regioni interessate», il ricorso è fondato.

9.– Va preliminarmente chiarito che la materia in esame è ascrivibile in prevalenza alla «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

9.1.– Difatti, l'art. 19-ter del d.l. n. 135 del 2009 ha indicato espressamente la finalità perseguita dalla disciplina introdotta con tale norma, quella, cioè, di «adeguare l'ordinamento nazionale ai principi comunitari in materia di cabotaggio marittimo e di liberalizzazione delle relative rotte».

E' pur vero che nella giurisprudenza di questa Corte «si è più volte affermato che, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quelle ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza» (ex multis, sentenze n. 164 del 2012, n. 182 del 2011 e n. 247 del 2010), ma, posto che «per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, deve farsi 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 (sentenze n. 430, n. 196 e n. 165 del 2007)» (sentenza n. 207 del 2010), in questo caso l'inquadramento nell'ambito della competenza statale in tema di «tutela della concorrenza» appare corretto.

9.2.– Il concetto di concorrenza ha, infatti, un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e

internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007). Come già chiarito in altre occasioni, vanno, dunque, ricondotte a tale materia le norme che perseguono «anche il fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio» (sentenze n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009, n. 335 e n. 51 del 2008), come, appunto, la disposizione in esame.

9.3.– Non vale a contrastare tale inquadramento quanto dedotto dalla ricorrente in ordine alla sussistenza di una competenza amministrativa della Regione in materia di «continuità territoriale», ad essa trasferita dall'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006; trasferimento che comporterebbe l'analoga estensione della competenza legislativa regionale, ai sensi dell'art. 6 dello statuto speciale.

Si deve infatti rilevare che tale trasferimento è stato oggetto di una scelta del legislatore nazionale e che pertanto nulla impedisce che lo stesso legislatore possa, con successivo atto normativo, modificare tale assetto di attribuzioni di funzioni: ciò è avvenuto appunto con la norma impugnata.

10.– Tanto premesso, il ricorso, nella parte riguardante il secondo periodo del comma impugnato, deve ritenersi, tuttavia, fondato quanto alla violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 53 dello statuto speciale, pure dedotta dalla Regione.

10.1.– Difatti, la determinazione delle modalità e delle condizioni di svolgimento del servizio di collegamento marittimo avente ad oggetto in particolare la Regione autonoma Sardegna è espressione di un potere, sì, statale, in quanto pertinente alla concorrenza, ma che tocca direttamente un interesse differenziato della Regione e che interferisce in misura rilevante sulle scelte rientranti nelle competenze della medesima, quali il turismo e l'industria alberghiera.

Orbene, in presenza di una simile sovrapposizione di competenze, come evidenziato in altre occasioni da questa Corte, il legislatore statale avrebbe dovuto attribuire adeguato rilievo al principio di leale collaborazione, «le cui potenzialità precettive si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice» (sentenza n. 33 del 2011). E l'applicazione di questo canone impone alla legge statale di predisporre adeguate modalità di coinvolgimento delle Regioni a salvaguardia delle loro competenze.

10.2.– Tali modalità sono nella specie delineate dall'art. 53 dello statuto speciale, secondo il quale «la Regione è rappresentata nella elaborazione delle tariffe ferroviarie e della regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti terrestri, marittimi ed aerei che possano direttamente interessarla». Esso richiede una reale e significativa partecipazione della Regione alla elaborazione delle tariffe e alla regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione con l'isola.

Siffatta partecipazione non è garantita dalla formula «sentite le regioni interessate» della norma censurata, che si limita ad imporre la mera acquisizione del parere, risultando, invece, necessario un procedimento che assicuri un efficace coinvolgimento della Regione e che evoca, quindi, la figura dell'intesa fra i due enti.

11.– Deve, pertanto, essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 19, secondo periodo, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui non contiene, dopo le parole «sentite le regioni interessate», le parole «e d'intesa con la Regione Sardegna».

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 19, secondo periodo, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui non contiene, dopo le parole «sentite le regioni interessate», le parole «e d'intesa con la Regione Sardegna»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 19, primo periodo, del d.l. n. 95 del 2012, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione nonché agli artt. 3, primo comma, lettera p), 4, primo comma, lettere f) e g), 6 e 53 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2013.

Allegato:
Ordinanza letta all'udienza del 18 giugno 2013

ORDINANZA

Visto l'atto di costituzione in giudizio per intervento della Compagnia italiana di navigazione Spa (CIN).

Considerato che il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via di azione ai sensi dell'art. 127 Cost. e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), è configurato come svolgentesi esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale;

che pertanto, alla stregua della normativa in vigore e conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 245 e n. 114 del 2012, n. 246 del 2009, n. 405 del 2008 e n. 469 del 2005), non è ammesso l'intervento in tali giudizi di soggetti privi di potere legislativo;
che la Compagnia italiana di navigazione Spa (CIN) è priva di potestà legislativa.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento spiegato dalla Compagnia italiana di navigazione Spa (CIN) nel giudizio di legittimità costituzionale di cui al Registro Ricorsi n. 160 del 2012.

F.to: Franco GALLO, Presidente

Sentenza 16 luglio 2013, n. 233

Materia: servizio idrico integrato

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117 secondo comma, lettere e) ed s), Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 1, comma 2, della legge Provincia autonoma di Trento 30 luglio 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di servizi pubblici e modificazioni della legge provinciale 31 maggio 2012, n. 10, in materia di iniziative per la modernizzazione del settore pubblico provinciale e per la revisione della spesa pubblica)

Esito: infondatezza del ricorso

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge in oggetto nella parte in cui, introducendo il comma 01 nell'art. 35 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), stabilisce che: «La Giunta provinciale, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, definisce i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, della copertura dei costi d'investimento e di esercizio, del principio "chi inquina paga". Resta ferma la potestà tariffaria dei comuni in materia di servizio pubblico di acquedotto come esercitata alla data di entrata in vigore di questo comma».

Ad avviso del ricorrente la suddetta norma eccederebbe la competenza provinciale in tema di organizzazione, programmazione ed articolazione territoriale del servizio idrico integrato provinciale ed invaderebbe la sfera di competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettere s) ed e), della Costituzione, alla quale dovrebbe essere ricondotta la disciplina della definizione dei criteri per la determinazione delle tariffe da applicarsi sull'intero territorio nazionale e dunque anche nella Provincia autonoma.

La questione viene ritenuta non fondata dalla Corte sulla base delle seguenti argomentazioni.

Lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige attribuisce alla Provincia autonoma di Trento competenza legislativa primaria in materia di acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale (art. 8, n. 17), assunzione e gestione di servizi pubblici (art. 8, n.19), urbanistica (art. 8, n. 5) ed opere idrauliche (art. 8, n. 24), nonché competenza legislativa concorrente in tema di utilizzazione delle acque pubbliche, igiene e sanità («artt. 9 e 10», recte: art. 9, n. 9 e n. 10). L'art. 14 dello stesso statuto speciale prevede, fra l'altro, che l'utilizzazione delle acque pubbliche deve essere

realizzata in base ad un Piano generale stabilito d'intesa fra lo Stato e la Provincia autonoma (approvato con d.P.R. 15 febbraio 2006), il quale sostituisce interamente, nel territorio provinciale, il Piano regolatore generale degli acquedotti (art. 10, comma 2, d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino – Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche). In base alle norme di attuazione statutaria contenute nel d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino – Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), la Provincia autonoma di Trento esercita, inoltre, tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità del demanio idrico, ivi compresa la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento.

Sulla base della verifica delle predette attribuzioni statutarie e di attuazione statutaria della Provincia autonoma di Trento, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto, fin dalla sentenza n. 412 del 1994, l'esistenza di una competenza provinciale in materia di organizzazione del servizio idrico, nell'esercizio della quale detta Provincia ha delineato minuziosamente il quadro organizzatorio del servizio idrico integrato provinciale. Tale competenza, tuttavia, non si limita alla sola organizzazione e programmazione del servizio, ma comprende anche l'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, le quali ultime costituiscono il "corrispettivo del predetto servizio" (sentenza n. 335 del 2008).

L'impugnato art. 1, comma 2, si è limitato a modificare la precedente disciplina, inserendo, nel predetto art. 35, il comma 01. Quest'ultimo, stabilendo che la Giunta provinciale deve definire i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura «tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, della copertura dei costi d'investimento e di esercizio, del principio "chi inquina paga"», non ha fatto altro che adeguare i criteri di determinazione della tariffa a quanto stabilito sul punto dal legislatore statale nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), all'art. 154, nonché alla normativa dell'Unione europea (art. 9 direttiva 23 ottobre 2000 n. 2000/60/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque).

Servizi pubblici locali - Norme della Provincia di Trento - Servizio idrico integrato - Previsione che "la Giunta provinciale, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, definisce i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, della copertura dei costi d'investimento e di esercizio, del principio "chi inquina paga" " - Salvezza della potestà tariffaria dei comuni in materia di servizio pubblico di acquedotto come esercitata alla data di entrata in vigore del comma censurato - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la disciplina statale delle tariffe valida sull'intero territorio nazionale, espressione della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza - Insussistenza - Normativa provinciale adottata nell'ambito della competenza legislativa primaria, coerente con la normativa statale e la normativa europea - Non fondatezza della questione. - Legge della Provincia di Trento 30 luglio 2012, n. 17, art. 1, comma 2. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e) e s); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9, n. 9 e n. 10. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.31 del 31-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 30 luglio 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di servizi pubblici e modificazioni della legge provinciale 31 maggio 2012, n. 10, in materia di iniziative per la modernizzazione del settore pubblico provinciale e per la revisione della spesa pubblica), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-3 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 9 ottobre 2012 ed iscritto al n. 136 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi l'avvocato dello Stato Carla Colelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Franco Mastragostino per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 30 luglio 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di servizi pubblici e modificazioni della legge provinciale 31 maggio 2012, n. 10, in materia di iniziative per la modernizzazione del settore pubblico provinciale e per la revisione della spesa pubblica), nella parte in cui, introducendo il comma 01 nell'art. 35 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), stabilisce che: «La Giunta provinciale, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, definisce i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, della copertura dei costi d'investimento e di esercizio, del principio "chi inquina paga". Resta ferma la potestà tariffaria dei comuni in materia di servizio pubblico di acquedotto come esercitata alla data di entrata in vigore di questo comma».

A suo avviso, tale norma eccederebbe la competenza provinciale in tema di organizzazione, programmazione ed articolazione territoriale del servizio idrico integrato provinciale desunta dagli artt. 8 (n. 5, n. 17, n. 19 e n. 24), «9 e 10» (recte: art. 9, n. 9 e n. 10) dello statuto speciale di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige) ed invaderebbe la sfera di competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettere s) ed e), della Costituzione, alla quale dovrebbe essere ricondotta la disciplina della definizione dei criteri per la determinazione delle tariffe da applicarsi sull'intero territorio nazionale e dunque anche nella Provincia autonoma.

2. – La questione non è fondata.

2.1.– Lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige attribuisce alla Provincia autonoma di Trento competenza legislativa primaria in materia di acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale (art. 8, n. 17), assunzione e gestione di servizi pubblici (art. 8, n.19), urbanistica (art. 8, n. 5) ed opere idrauliche (art. 8, n. 24), nonché competenza legislativa concorrente in tema di utilizzazione delle acque pubbliche, igiene e sanità («artt. 9 e 10», recte: art. 9, n. 9 e n. 10). L'art. 14 dello stesso statuto speciale prevede, fra l'altro, che l'utilizzazione delle acque pubbliche deve essere realizzata in base ad un Piano generale stabilito d'intesa fra lo Stato e la Provincia autonoma (approvato con d.P.R. 15 febbraio 2006), il quale sostituisce interamente, nel territorio provinciale, il Piano regolatore generale degli acquedotti (art. 10, comma 2, d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino – Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche). In base alle norme di attuazione statutaria contenute nel d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino – Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), la Provincia autonoma di Trento esercita, inoltre, tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità del demanio idrico, ivi compresa la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento.

Sulla base della verifica delle predette attribuzioni statutarie e di attuazione statutaria della Provincia autonoma di Trento, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto, fin dalla sentenza n. 412 del 1994, l'esistenza di una competenza provinciale in materia di organizzazione del servizio idrico, nell'esercizio della quale detta Provincia ha delineato minuziosamente il quadro organizzatorio del servizio idrico integrato provinciale. Tale competenza, tuttavia, non si limita alla sola organizzazione e programmazione del servizio, ma comprende anche l'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, le quali ultime costituiscono il "corrispettivo del predetto servizio" (sentenza n. 335 del 2008). Al riguardo questa Corte, nello scrutinare la legittimità costituzionale di una norma provinciale che attribuiva alla Giunta la competenza a determinare i criteri per il rimborso della quota tariffaria riferita al servizio di depurazione non istituito, ha ritenuto infondate le censure proposte, affermando che «tali criteri non attengono a mere modalità organizzative ed amministrative, riservate, in quanto tali, alla competenza della Provincia, ma, proprio perché costituiscono criteri generali – sono idonei ad incidere sul sistema dei corrispettivi del servizio idrico integrato» (sentenza n. 357 del 2010), e rientrano pertanto nella competenza, «riservata dallo statuto di autonomia alla Provincia autonoma di Trento», «a regolare detto servizio» integralmente. Una simile competenza, riconosciuta alla Provincia dalla precedente normativa statutaria, «non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente», a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, considerato che «la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia già spettante alla Provincia autonoma» (sentenza n. 357 del 2010).

Proprio in coerenza con detti principi, nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012, recante l'«Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici», adottato in attuazione dell'art. 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, che ha disposto

l'attribuzione all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG), fra l'altro, delle competenze relative alla determinazione dei criteri di definizione della tariffa relativa ai servizi idrici, all'art. 4 è stabilito che «Sono in ogni caso fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione».

Nella specie, la Provincia, con la disposizione impugnata, ha modificato l'art. 35 della legge provinciale 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), adottato nell'esercizio della predetta competenza provinciale in tema di disciplina del servizio idrico. Il citato art. 35, infatti, già nella sua originaria formulazione, attribuiva alla Giunta provinciale il potere di stabilire «i criteri, i parametri e i limiti per la determinazione e l'adeguamento delle tariffe per il servizio di fognatura, avendo riguardo ai costi di servizio e di investimento» (comma 6, abrogato dal medesimo art. 1 della legge provinciale n. 17 del 2012), nonché di fissare «i criteri e le modalità per la determinazione delle tariffe» per il servizio di depurazione delle acque (comma 5): in attuazione di tale potere la predetta Giunta ha provveduto, con proprie delibere, a determinare i modelli tariffari, rispettivamente, del servizio pubblico di acquedotto e del servizio di fognatura.

L'impugnato art. 1, comma 2, si è limitato a modificare la precedente disciplina, inserendo, nel predetto art. 35, il comma 01. Quest'ultimo, stabilendo che la Giunta provinciale deve definire i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura «tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, della copertura dei costi d'investimento e di esercizio, del principio “chi inquina paga”», non ha fatto altro che adeguare i criteri di determinazione della tariffa a quanto stabilito sul punto dal legislatore statale nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), all'art. 154, nonché alla normativa dell'Unione europea (art. 9 direttiva 23 ottobre 2000 n. 2000/60/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 30 luglio 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di servizi pubblici e modificazioni della legge provinciale 31 maggio 2012, n. 10, in materia di iniziative per la modernizzazione del settore pubblico provinciale e per la revisione della spesa pubblica), in riferimento agli articoli 8 e 9, n. 9 e n. 10, 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), ed all'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Giuseppe TESAURO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2013.

Sentenza: 24 luglio 2013, n. 236

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Limiti violati: articoli 3, 97, 117, terzo, quarto, sesto comma, 118, 119 123, primo comma della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regioni Lazio, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna

Oggetto: articolo 9, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5, 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135

Esito: parziale fondatezza della questione

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

La disposizione impugnata recita:

Art. 9 *Razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi*

1. *Al fine di assicurare il coordinamento e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, le regioni, le province e i comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a comuni, province, e città metropolitane ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione.*

1-bis. *Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano alle aziende speciali, agli enti ed alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali.*

2. *Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, al fine di dare attuazione al comma 1, con accordo sancito in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si provvede alla complessiva ricognizione degli enti, delle agenzie e degli organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica di cui al comma 1.*

3. *Al fine di dare attuazione al comma 2, in sede di Conferenza unificata si provvede mediante intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e sulla base del principio di leale collaborazione, all'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione del presente articolo e alla definizione delle modalità di monitoraggio.*

4. *Se, decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le regioni, le province e i comuni non hanno dato attuazione a quanto disposto dal comma 1, gli*

enti, le agenzie e gli organismi indicati al medesimo comma 1 sono soppressi. Sono nulli gli atti successivamente adottati dai medesimi.

5. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni si adeguano ai principi di cui al comma 1 relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono, ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione, funzioni amministrative conferite alle medesime regioni.

6. E' fatto divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione.

Le regioni ricorrenti lamentano la lesione delle attribuzioni costituzionalmente loro garantite in materia di organizzazione regionale e di coordinamento della finanza pubblica, in quanto le disposizioni impugnate avrebbero ecceduto nel disciplinare nel dettaglio il percorso delineato per la razionalizzazione della spesa pubblica.

La Corte giudica infondata la questione di illegittimità avanzata dalle regioni a statuto speciale, in quanto la clausola di salvaguardia prevista dall'articolo 24 bis, che espressamente rinvia l'applicazione delle norme alle procedure previste dagli statuti speciali e dalle loro norme di attuazione, ha la «*precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano "rispettati" gli statuti speciali*» (*sentenza n. 241 del 2012*) ed i particolari percorsi procedurali ivi previsti per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti medesimi.

La Corte procede all'individuazione dell'ambito di applicazione dell'impugnato articolo 9, comma 1. e ritiene che le ricorrenti Regioni, nel considerare loro applicabile la disposizione in questione, siano indotte da un *erroneo presupposto interpretativo*.

In ragione del tenore letterale del testo, nonché delle relazioni che hanno accompagnato il provvedimento nel suo iter parlamentare, si evince che la disposizione è diretta solo a enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che operano per Comuni, Province e Città metropolitane e che esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali (ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera p, Cost.) o funzioni amministrative spettanti ai suddetti enti locali ai sensi dell'art. 118 Cost.

Quindi dalla soppressione o accorpamento per raggiungere una riduzione del 20 per cento della spesa, rimangono esclusi gli enti strumentali della Regione, la cui citazione nella disposizione deve essere letta solo come quella di soggetto che, ai sensi dell'art. 118 Cost., può conferire agli enti locali funzioni amministrative. Dalla precisazione di cui sopra, viene esclusa l'invasione statale nella materia organizzazione amministrativa della regione e degli enti pubblici regionali di competenza residuale delle Regioni.

Non viene ritenuta altresì fondata la questione di incostituzionalità in relazione alla violazione dei principi di coordinamento di finanza pubblica.

La Corte, richiamata la propria giurisprudenza, afferma che il legislatore nazionale può porre obiettivi di contenimento della spesa, senza dettagliare strumenti e modalità per l'ottenimento, limitandosi quindi, per consentire uno spazio di manovra all'autonomia regionale, senza mai ledere *il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato*.

In sostanza *il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi*

comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali.

La disposizione impugnata deve essere letta così da individuare, quale contenuto inderogabile in misura ragionevole e proporzionata, la *riduzione del 20 per cento dei costi del funzionamento degli enti strumentali degli enti locali. In sostanza, l'accorpamento o la soppressione di taluni di questi enti può essere lo strumento, ma non il solo, per ottenere l'obiettivo di una riduzione del 20 per cento dei costi.*

La previsione legislativa, articolo 9, comma 1, costituisce quindi legittima espressione di un principio fondamentale in tema di coordinamento della finanza pubblica.

Il comma 1 bis, che esclude dall'obiettivo di contenimento della spesa gli enti, variamente intesi, a carattere culturale, educativo e socio-assistenziale, è anch'esso rivolto solo a Comuni, Province e città metropolitane e non anche alle Regioni, come paventato dalla ricorrente Veneto.

I commi 2 e 3 dell'articolo 9, che prevedono i successivi passaggi procedurali tra Stato ed enti locali per conseguire l'obiettivo e dettano tempi e modalità concertate in osservanza di previsioni legislative e del principio di leale collaborazione, sono da considerarsi legittimi costituzionalmente, in quanto non si appalesano invasivi dell'autonomia finanziaria degli enti locali, così come prospettato in ricorso.

In relazione al comma 4 dell'articolo 9: *Se, decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le regioni, le province e i comuni non hanno dato attuazione a quanto disposto dal comma 1, gli enti, le agenzie e gli organismi indicati al medesimo comma 1 sono soppressi. Sono nulli gli atti successivamente adottati dai medesimi.*, dalla Corte viene dichiarata l'illegittimità costituzionale per violazione del principio di ragionevolezza.

La disposizione appare irragionevole, in quanto contraddittoria con le complesse procedure ricognitive e concertative di cui ai commi 2 e 3, poiché ascrive allo Stato il potere di sopprimere indistintamente ed automaticamente gli enti strumentali che svolgono funzioni ai sensi dell'art. 118 Cost. allo scadere di un tempo, senza tener conto degli esiti delle procedure indicate e della necessità di una riorganizzazione per gli enti locali per lo svolgimento delle funzioni.

Il comma 5: *Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni si adeguano ai principi di cui al comma 1 relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono, ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione, funzioni amministrative conferite alle medesime regioni.* è, per la ricorrente Regione Veneto, posto in contrasto con gli articoli 117, terzo comma e 119 della Costituzione, perché nel suo dettaglio sarebbe posto in violazione del loro dettato in tema di coordinamento della finanza pubblica, materia ricadente nella potestà legislativa concorrente.

Di diverso avviso è la Corte, che riconosce anche alla disposizione in questione il rango di principio fondamentale in materia coordinamento della finanza pubblica, non ravvisando per le Regioni alcun elemento lesivo della loro autonomia nel doversi adeguare ai principi di cui al comma 1 per l'obiettivo di riduzione dei costi relativi ai propri enti strumentali.

Il *contenuto inderogabile* della riduzione del 20 per cento degli oneri finanziari da parte degli enti locali per il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento della spesa (articolo 9, comma 1), costituisce il criterio interpretativo, logicamente discriminante, per la Corte per respingere la questione di illegittimità costituzionale

relativa al comma 6 dell'articolo 9.

Il divieto posto agli enti locali di costituire nuovi enti strumentali deve essere letto in maniera coordinata con la disposizione citata, per cui con una *interpretazione costituzionalmente orientata...il divieto di istituire nuovi enti strumentali opera solo nei limiti della necessaria riduzione del 20 per cento dei costi relativi al loro funzionamento. Vale a dire che, se, complessivamente, le spese per «enti, agenzie e organismi comunque denominati» di cui ai commi 1 e 6 del citato art. 9, resta al di sotto dell'80 per cento dei precedenti oneri finanziari, non opera il divieto di cui al comma 6.*

Enti locali - Imposizione agli enti locali dell'obbligo di soppressione o accorpamento di agenzie ed enti che esercitano funzioni fondamentali e funzioni loro conferite - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Asserita lesione della competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione - Insussistenza - Applicazione della clausola di salvaguardia prevista dall'art. 24-bis, che rimette l'applicazione delle norme introdotte dal decreto alle procedure previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione - Non fondatezza delle questioni. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 9, commi 1, 2, 3, 5 e 6. - Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 54.

Enti locali - Imposizione agli enti locali dell'obbligo di soppressione o accorpamento di agenzie ed enti che esercitano funzioni fondamentali e funzioni loro conferite - Ricorso della Regione Sardegna - Asserita lesione della competenza legislativa esclusiva nelle materie dell'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione, dell'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni e delle biblioteche e musei di enti locali - Insussistenza - Applicazione della clausola di salvaguardia prevista dall'art. 24-bis, che rimette l'applicazione delle norme introdotte dal decreto alle procedure previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione - Non fondatezza delle questioni. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 9, commi 1, 2 e 3. - Statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 7. Regioni (in genere) –

Enti locali - Previsione che "Regioni, Province e Comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%, enti, agenzie e organismi comunque denominati che esercitano, alla data di entrata in vigore del decreto, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., o funzioni amministrative spettanti a Comuni, province e Città metropolitane ai sensi dell'art. 118 della Costituzione" - Ricorsi delle Regioni Lazio e Veneto - Asserita lesione della potestà legislativa in materia di organizzazione regionale - Asserita violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Asserita violazione dell'autonomia statutaria - Insussistenza - Erroneo presupposto interpretativo circa l'ambito applicativo della disposizione censurata, che non concerne l'organizzazione e le funzioni delle Regioni - Non fondatezza della questione. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 9, comma 1. - Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 123.

Enti locali - Imposizione agli enti locali dell'obbligo di soppressione o accorpamento di agenzie ed enti che esercitano funzioni fondamentali e funzioni loro conferite - Ricorsi delle Regioni Lazio e Veneto - Asserita violazione della potestà regolamentare degli enti locali - Asserita violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali - Insussistenza - Norma espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 9, comma 1. - Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 119.

Enti locali - Imposizione agli enti locali dell'obbligo di soppressione o accorpamento di agenzie ed enti che esercitano funzioni fondamentali e funzioni loro conferite - Esclusione delle aziende speciali, degli enti e delle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali - Ricorso della Regione Veneto - Asserita lesione della potestà legislativa in materia di organizzazione regionale - Insussistenza - Disposizione che non concerne l'organizzazione e le funzioni delle Regioni - Non fondatezza della questione. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 9, comma 1-bis. - Costituzione, art. 117, quarto comma.

Enti locali - Imposizione agli enti locali dell'obbligo di soppressione o accorpamento di agenzie ed enti che esercitano funzioni fondamentali e funzioni loro conferite - Previsione di una procedura concertata per la ricognizione di tutti gli "enti, agenzie e organismi" e per la definizione, mediante

intesa, da adottarsi in sede di Conferenza unificata, dei "criteri e della tempistica" per l'attuazione della norma - Ricorso della Regione Lazio - Asserita lesione della potestà legislativa in materia di organizzazione regionale - Asserita violazione dell'autonomia finanziaria - Insussistenza - Norme che si rivolgono esclusivamente a soggetti che svolgono funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane, non lesive di prerogative regionali - Non fondatezza della questione. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 9, commi 2 e 3. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119.

Enti locali - Imposizione agli enti locali dell'obbligo di soppressione o accorpamento di agenzie ed enti che esercitino funzioni fondamentali e funzioni loro conferite - Previsione che «decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, se le Regioni, le Province e i Comuni non hanno dato attuazione a quanto disposto dal comma 1, gli enti, le agenzie e gli organismi indicati al medesimo comma 1 sono soppressi" - Previsione che "sono nulli gli atti successivamente adottati dai medesimi" - Insufficiente individuazione degli enti soppressi in via automatica - Manifesta irragionevolezza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 9, comma 4. - Costituzione, art. 3 (artt. 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 123).

Enti locali - Imposizione agli enti locali dell'obbligo di soppressione o accorpamento di agenzie ed enti che esercitino funzioni fondamentali e funzioni loro conferite - Previsione che «ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni si adeguano ai principi di cui al comma 1 relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono, ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione, funzioni amministrative conferite alle medesime regioni» - Ricorso della Regione Veneto - Asserita lesione della potestà legislativa in materia di organizzazione regionale - Asserita violazione dell'autonomia finanziaria - Insussistenza - Norma espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 9, comma 5. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119.

Enti locali - Divieto per gli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118 Cost. - Ricorso della Regione Veneto - Asserite invasioni in una materia riservata alla potestà legislativa regionale, interferenza con l'autonomia amministrativa e finanziaria degli Enti locali, interferenza con il potere di conferire funzioni amministrative agli Enti locali - Insussistenza - Divieto che opera solo nei limiti della necessaria riduzione del 20 per cento dei costi relativi al loro funzionamento - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 9, comma 6. - Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi secondo e quarto, 118 e 119. (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.31 del 31-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5 e 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, promossi dalle Regioni Lazio e Veneto e dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna con ricorsi notificati rispettivamente il 12-17, il 12, il 15 e il 12 ottobre 2012, depositati in cancelleria il 16, il 17 e il 19 ottobre 2012 ed iscritti ai nn. 145, 151, 159 e 160 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Francesco Saverio Marini per la Regione Lazio, Luigi Manzi e Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Le Regioni Lazio, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, con distinti ricorsi, rispettivamente contrassegnati con i numeri 145, 151, 159 e 160 del registro ricorsi dell'anno 2012, hanno sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale tra gli altri dell'art. 9, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5 e 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, in riferimento agli articoli 3, 97, 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 123 della Costituzione.

Per tutte le ricorrenti il punto centrale del dubbio di costituzionalità è costituito, in sintesi, dalla asserita lesione della loro potestà legislativa in materia di «organizzazione regionale» di cui all'art. 117, comma quarto, Cost., dalla violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali di cui all'art. 119 Cost. e dalla assenza di titoli di legittimazione dello Stato ad adottare la disciplina in esame.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia lamenta anche la lesione da parte della norma impugnata degli artt. 4 e 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), che riserva alla competenza legislativa primaria della Regione la materia ordinamento degli uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione mentre la Regione autonoma Sardegna lamenta anche la violazione degli artt. 3, comma 1, lettere a), b) e q), e 7 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), ove si attribuisce alla Regione medesima la competenza legislativa esclusiva nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione», «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» e «biblioteche e musei di enti locali».

Stante la connessione esistente tra i predetti ricorsi, i relativi giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia, la quale avrà ad oggetto esclusivamente le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative sopra indicate, essendo riservata ad altre decisioni la valutazione delle restanti questioni sollevate coi medesimi ricorsi dalle sopraindicate Regioni.

2.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia solleva le questioni di costituzionalità solo in via cautelativa qualora si ritenga l'art. 9 direttamente applicabile anche a Regioni e Province autonome.

In realtà, secondo la ricorrente, le disposizioni del decreto-legge non sarebbero vincolanti per gli enti che godono di autonomia speciale, dovendosi applicare la clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012, secondo la quale «fermo restando il contributo delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale».

2.1.– Le questioni sollevate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna non sono fondate.

La clausola di salvaguardia prevista dall'art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012 rimette l'applicazione delle norme introdotte dal decreto alle procedure previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

Tale clausola è stata introdotta, in sede di conversione, alla fine del testo del d.l. n. 95 del 2012, proprio per garantire che il contributo delle Regioni a statuto speciale all'azione di risanamento venga realizzato rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e Regioni a statuto speciale. Essa dunque non costituisce una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la «precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano “rispettati” gli statuti speciali» (sentenza n. 241 del 2012) ed i particolari percorsi procedurali ivi previsti per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti medesimi.

La previsione di una procedura “garantita” al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale la normativa introdotta esclude, perciò, l'automatica efficacia della disciplina prevista dal decreto-legge per le Regioni a statuto ordinario (sentenza n. 178 del 2012). Le norme dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012, dunque, non sono immediatamente applicabili alle Regioni ad autonomia speciale, ma richiedono il recepimento tramite le apposite procedure prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria.

La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla procedura impedisce che possano introdursi norme lesive degli statuti e determina l'infondatezza delle questioni sollevate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna (sentenze n. 178 del 2012 e n. 145 del 2008).

3.– La prima delle questioni sollevate, comune ai restanti ricorsi delle Regioni Lazio e Veneto, riguarda il comma 1 dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 il quale, nel dichiarato intento di realizzare il contenimento della spesa e il corrispondente conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, stabilisce che «Regioni, Province e Comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%, enti, agenzie e organismi comunque denominati che esercitano, alla data di entrata in vigore del decreto, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p) Cost., o funzioni amministrative spettanti a Comuni, province e Città metropolitane ai sensi dell'art. 118 della Costituzione».

Vi è da premettere che, per la migliore comprensione della disposizione, sarebbe stato preferibile non spezzare il collegamento tra i primi due verbi («sopprimono o accorpano») e le parole che fungono da complemento oggetto («enti, agenzie e organismi comunque denominati»), spostando al termine della frase il terzo verbo e l'espressione cui viene a dare significato («o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%»).

Secondo le Regioni ricorrenti, la norma sopra citata violerebbe l'art. 117, comma quarto, Cost. in quanto ascrivibile alla materia «organizzazione amministrativa» delle Regioni.

La Regione Lazio evoca anche la violazione dell'art. 123 Cost. perché i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento delle Regioni sono riservati all'autonomia statutaria.

La Regione Veneto lamenta inoltre l'illegittima compressione dell'autonomia finanziaria regionale in violazione degli artt. 117, comma terzo, e 118 Cost.

3.1. – La questione non è fondata.

In primo luogo, è necessario individuare l'ambito di applicazione dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012 in quanto le Regioni ricorrenti incorrono nell'erroneo presupposto interpretativo di ritenere che tale disposizione disciplini anche l'accorpamento, la soppressione o la riduzione, nella misura del 20 per cento dei costi, degli enti, agenzie e organismi comunque denominati istituiti dalla Regione per lo svolgimento delle funzioni amministrative di propria competenza.

Infatti, come si è detto, la principale delle censure svolte nei ricorsi in esame riguarda la violazione della competenza legislativa residuale delle Regioni in ordine alla materia «organizzazione amministrativa della Regione e degli enti pubblici regionali» rientrante nella competenza residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma quarto, Cost.

L'art. 9, comma 1, invece, prevede esclusivamente la soppressione, l'accorpamento e la riduzione dei costi di enti, agenzie o organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che svolgano funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera p), Cost. o funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province e Città metropolitane ai sensi dell'art. 118 Cost.

La disposizione in esame individua, dunque, un criterio funzionale per circoscriverne l'ambito di applicazione rivolgendosi solo ai soggetti – enti, agenzie e organismi comunque denominati – che operano nell'ambito di Comuni, Province e Città metropolitane.

Del resto, che gli enti strumentali delle Regioni siano esclusi dall'ambito di applicazione della norma non è soltanto affermato nella Relazione al Senato del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 95 del 2012, nella quale si precisa che «Si introduce l'obbligo, con l'articolo 9, per gli enti territoriali di sopprimere o accorpare enti, agenzie ed organismi al fine di raggiungere una riduzione degli oneri finanziari non inferiore al 20 per cento» e ribadito dal Relatore che ha illustrato il provvedimento alla Commissione Bilancio della Camera nella seduta del 1° agosto 2012, ma risulta dalla stessa lettera della disposizione legislativa. Infatti la platea dei soggetti destinatari dell'intervento è costituita esclusivamente da quelli che esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali (ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera p, Cost.) o funzioni amministrative spettanti ai suddetti enti locali ai sensi dell'art. 118 Cost. Il riferimento, nell'incipit della disposizione, alle “Regioni” deve, quindi, intendersi come una fuorviante indicazione del soggetto, dotato di potere legislativo,

che, ai sensi del comma secondo dell'art. 118 Cost., può, unitamente allo Stato, conferire agli enti locali funzioni amministrative.

La disposizione che potrebbe interferire con l'organizzazione amministrativa regionale è il comma 5 dell'art. 9, che prevede l'obbligo per le Regioni di procedere, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, all'adeguamento ai principi di cui al comma 1 relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgano, ai sensi dell'art. 118 Cost., funzioni conferite alle medesime Regioni.

Pertanto le censure delle ricorrenti aventi ad oggetto la violazione da parte dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012 della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia «organizzazione regionale» di cui all'art. 117, comma quarto, Cost. non sono fondate.

Per lo stesso motivo, non sono fondate anche le censure proposte rispettivamente dalla Regione Lazio in relazione alla violazione dell'art. 123 Cost., che rimette alla potestà statutaria la determinazione dei principi fondamentali dell'organizzazione regionale (nei limiti dei principi fondamentali) e quella della Regione Veneto, in relazione agli artt. 117, comma terzo, 118 e 119 Cost. per l'illegittima compressione dell'autonomia finanziaria regionale.

3.2.– La Regione Lazio impugna l'art. 9, comma 1, anche sotto il profilo dell'illegittima imposizione agli enti locali, da parte del legislatore statale, dell'obbligo di soppressione o accorpamento di agenzie ed enti che esercitino funzioni fondamentali e funzioni loro conferite, in aperto contrasto con l'art. 117, comma sesto, Cost., che riconosce ai predetti enti la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, le quali possono essere svolte anche attraverso enti, agenzie ed organismi vari.

La Regione Veneto, invece, lamenta la violazione, da parte della norma citata, dell'autonomia finanziaria degli enti locali di cui all'art. 119 Cost..

Va premesso che tali censure sono ammissibili in quanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte, le Regioni sono legittimate a denunciare l'illegittimità costituzionale di una legge statale anche per violazione delle competenze proprie degli Enti locali perché la «stretta connessione in particolare [...] in tema di finanza regionale tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consent(e) di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 298 del 2009, n. 169 del 2007, n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

3.3.– Le questioni non sono fondate.

Il legislatore motiva la previsione di obblighi di soppressione o accorpamento o riduzione degli oneri finanziari con le «esigenze di coordinamento, conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, (di) contenimento della spesa e [...] migliore svolgimento delle funzioni amministrative».

Nella giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l'orientamento secondo cui il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette

all'autonomia di spesa degli enti territoriali (ex plurimis, sentenze n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010).

Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007).

In altri termini, le norme statali devono limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (sentenza n. 182 del 2011). Inoltre, la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato.

Sulla base delle considerazioni che precedono e in applicazione dei canoni interpretativi sopra indicati deve ritenersi che le disposizioni contenute nell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012 costituiscono effettivamente espressione di principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica proprio per la chiara finalità di riduzione della spesa e per la proporzionalità dell'intervento rispetto al fine che il legislatore statale intende perseguire. La norma impugnata, infatti, dopo aver indicativamente previsto la possibilità di una soppressione o di un accorpamento degli «enti, agenzie e organismi comunque denominati», limita il contenuto inderogabile della disposizione al risultato di una riduzione del 20 per cento dei costi del funzionamento degli enti strumentali degli enti locali. In sostanza, l'accorpamento o la soppressione di taluni di questi enti può essere lo strumento, ma non il solo, per ottenere l'obiettivo di una riduzione del 20 per cento dei costi.

Per il raggiungimento di questo obiettivo, i commi 2 e 3 prevedono un duplice procedimento volto alla ricognizione di tali enti e all'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione del principio posto dal comma 1 con il coinvolgimento delle autonomie locali. Il comma 2 dell'art. 9, infatti, prevede che «con accordo sancito in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si provvede alla complessiva ricognizione degli enti, delle agenzie e degli organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica di cui al comma 1» mentre il comma 3 rimanda l'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione della norma e per la definizione delle modalità di monitoraggio ad un'intesa «ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e sulla base del principio di leale collaborazione».

Il legislatore statale ha, dunque, previsto un ampio coinvolgimento anche delle autonomie locali nell'individuare le modalità della riduzione dei costi degli enti strumentali mediante lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 9 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).

Deve, pertanto, ritenersi che quanto disposto dal comma in questione non comporti, di per sé, una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. all'autonomia degli enti locali, cui la legge statale può legittimamente prescrivere criteri ed obiettivi di riduzione dei costi. Va anche sottolineato che l'obiettivo di riduzione

degli oneri finanziari relativi agli enti strumentali in misura non inferiore al 20 per cento è rispettoso del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto alla sfera di autonomia degli enti locali.

4.– Il comma 1-bis dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 è impugnato dalla sola Regione Veneto nella parte in cui esclude dall'ambito di applicazione del comma 1 le aziende speciali, gli enti e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali.

Secondo la ricorrente, tale disposizione impedirebbe alle Regioni il contenimento della spesa pubblica per il tramite della soppressione o dell'accorpamento o comunque della riduzione degli oneri finanziari di aziende speciali o di enti (o istituzioni) che gestiscano servizi socio-assistenziali, educativi e culturali.

4.1.– La questione non è fondata.

Infatti, come si è detto, gli enti strumentali delle Regioni sono esclusi dall'ambito di applicazione del comma 1, che invece si rivolge solo a enti, agenzie e organismi comunque denominati che svolgono funzioni amministrative – fondamentali o conferite – di Comuni, Province e Città metropolitane.

5.– La Regione Lazio impugna i commi 2 e 3 dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 nella parte in cui prevedono una procedura concertata per la ricognizione di tutti gli «enti, agenzie e organismi» e per la definizione, mediante intesa, da adottarsi in sede di Conferenza unificata, dei «criteri e della tempistica» per l'attuazione della norma.

La ricorrente evidenzia l'eccessiva astrattezza e genericità del meccanismo volto all'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione della norma in assenza di titoli di legittimazione statale, non essendo le norme citate ascrivibili alla competenza legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 117, comma terzo, Cost. e, in ogni caso, non potendosi qualificare le stesse quali norme di principio nella suddetta materia.

5.1.– La questione non è fondata.

Il processo di razionalizzazione degli enti pubblici strumentali, attraverso la loro trasformazione, soppressione o accorpamento, con l'obiettivo del contenimento dei costi, presenta problematiche particolarmente complesse in relazione alle esigenze di riorganizzazione dell'esercizio delle funzioni precedentemente svolte dagli enti in oggetto e al trasferimento del personale dipendente.

Va ribadito ancora una volta che le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 9 si rivolgono esclusivamente ad enti, agenzie e organismi comunque denominati che svolgono funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane e, che pertanto, le stesse non ledono alcuna prerogativa organizzativa o finanziaria regionale.

Il legislatore statale, con le citate disposizioni, sempre in funzione dell'obiettivo di riduzione della spesa corrente per il funzionamento degli enti strumentali degli enti locali, si limita a individuare un procedimento che vede il più ampio coinvolgimento delle autonomie locali, oltre che delle stesse Regioni, mediante il meccanismo dell'intesa in sede di conferenza unificata, per stabilire concretamente le modalità con le quali deve essere raggiunto l'obiettivo prefissato di riduzione di spesa.

Ne consegue che le disposizioni impuginate, considerate nel loro insieme e in relazione al risultato finale che esse si prefiggono di raggiungere, non si pongono in

contrasto con gli artt. 117, comma terzo, e 119 Cost., in quanto non prevedono «in modo esaustivo e puntuale strumenti o modalità per il perseguimento» di obiettivi di riequilibrio finanziario, non introducono limiti puntuali a singole voci di spesa degli enti locali e, pertanto, non comportano alcuna indebita invasione dell'autonomia finanziaria degli enti locali (sentenze n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010).

6.– Le Regioni ricorrenti impugnano anche il comma 4 dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012.

Tale disposizione prevede che «decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, se le Regioni, le Province e i Comuni non hanno dato attuazione a quanto disposto dal comma 1, gli enti, le agenzie e gli organismi indicati al medesimo comma 1 sono soppressi. Sono nulli gli atti successivamente adottati dai medesimi».

La Regione Lazio ritiene che detto comma violi l'art. 117, comma quarto, Cost. in quanto norma ascrivibile alla materia “organizzazione amministrativa” della Regione e l'art. 123 Cost. perché i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento delle Regioni sono riservati all'autonomia statutaria.

La Regione Veneto afferma che la citata disposizione, introducendo precetti specifici e puntuali che chiaramente comprimono l'autonomia finanziaria regionale e degli enti locali, si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, comma terzo, e 118 Cost. Ritiene anche violati gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto sarebbe leso il principio di “ragionevolezza della legislazione”.

In particolare, la Regione lamenta, da un lato che la norma impugnata non consente il contenimento della spesa pubblica per il tramite della riduzione di voci di spesa diverse da quelle rappresentate dagli enti che svolgono determinate funzioni amministrative e dall'altro, che è impedito il contenimento della spesa pubblica per il tramite della soppressione o dell'accorpamento o comunque della riduzione degli oneri finanziari di aziende speciali o di enti (o istituzioni) che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali.

Va, preliminarmente, affermata l'ammissibilità di tutte le censure, anche se non riferite a parametri relativi al riparto delle competenze legislative.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione di parametri diversi da quelli relativi al riparto delle competenze legislative ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative (ex plurimis, sentenze n. 128 e n. 33 del 2011, n. 156 e n. 52 del 2010).

Nel caso in esame l'automatica soppressione di tutti gli enti strumentali degli enti locali impedisce che questi possano svolgere anche le funzioni eventualmente conferite ai medesimi dal legislatore regionale nell'esercizio delle proprie competenze legislative.

Risulta evidente, pertanto, che la questione, se pure sollevata in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., coinvolga anche le attribuzioni costituzionali delle Regioni.

6.1.– La questione è fondata.

Il legislatore statale, decorso il termine di nove mesi dall'approvazione del decreto-legge, sopprime in modo indistinto tutti gli enti strumentali che svolgono funzioni fondamentali o conferite di Province e Comuni senza che questi siano sufficientemente individuati.

L'incertezza circa i soggetti destinatari della norma è tale che, come si è visto, lo stesso legislatore statale ha ritenuto necessario un procedimento concertato per la complessiva ricognizione degli enti, delle agenzie e degli organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica da sopprimere o accorpate e per l'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione della norma.

Risulta palese, pertanto, la contraddittorietà della disposizione in esame, che stabilisce la soppressione ex lege di tutti gli enti comunque denominati allo scadere del termine di nove mesi dall'approvazione del decreto-legge non tenendo conto della previsione di cui ai commi 2 e 3, istitutiva di un procedimento volto alla ricognizione dei suddetti enti e all'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione della norma con il coinvolgimento delle autonomie locali.

Inoltre, l'automatica soppressione di enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che esercitano, anche in via strumentale, funzioni nell'ambito delle competenze spettanti a Comuni, Province, e Città metropolitane ai sensi dell'art. 118 Cost., prima che tali enti locali abbiano proceduto alla necessaria riorganizzazione, pone a rischio lo svolgimento delle suddette funzioni, rischio ulteriormente aggravato dalla previsione della nullità di tutti gli atti adottati successivamente allo scadere del termine.

In conclusione, la difficoltà di individuare quali siano gli enti strumentali effettivamente soppressi e la necessità per gli enti locali di riorganizzare i servizi e le funzioni da questi svolte rendono l'art. 9, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012 manifestamente irragionevole.

Restano assorbite le restanti censure della norma in esame sollevate dalle Regioni Lazio e Veneto in relazione ad altri parametri.

7.– La Regione Veneto impugna anche il comma 5 dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 nella parte in cui prevede che: «Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni si adeguano ai principi di cui al comma 1 relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono, ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione, funzioni amministrative conferite alle medesime regioni».

Secondo la ricorrente, in tal modo il legislatore statale imporrebbe alle Regioni di ridurre una singola, specifica e ben individuata voce di spesa, in contrasto con gli artt. 117, comma terzo, e 119 Cost.

7.1.– La questione non è fondata.

Una volta riconosciuta al comma 1 dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 la natura di normativa di principio nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma terzo, Cost. deve, a maggior ragione, riconoscersi la medesima natura anche al successivo comma 5.

Con tale disposizione, infatti, il legislatore statale ha fissato degli obiettivi di riduzione dei costi degli enti strumentali lasciando alle Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, il più ampio spazio di autonomia per adeguarsi ai principi stabiliti dal comma 1. Infatti, mentre con riferimento alla riduzione dei costi degli enti strumentali degli enti locali, come si è visto, è stata prevista una procedura concertata particolarmente celere per dare attuazione alla norma, invece, per quanto riguarda le Regioni non è stato previsto alcun termine e non è stata imposta alcuna specifica modalità per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ai suddetti principi.

La disposizione impugnata, dunque, costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma terzo, Cost.) ed è pertanto ascrivibile a tale titolo alla competenza legislativa concorrente dello Stato. Ne consegue che l'eventuale impatto di essa sull'autonomia finanziaria (119 Cost.) ed organizzativa (117, comma quarto, e 118 Cost.) delle Regioni si traduce in una «circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale» (sentenza n. 40 del 2010, n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004).

8.– La Regione Veneto, infine, impugna il comma 6 dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012, ritenendo che tale disposizione, nella parte in cui vieta agli Enti locali di istituire enti, agenzie o organismi che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 Cost., violi gli artt. 117, comma 2, lettera p), 118 e 119 Cost., perché, non disciplinando gli organi di governo e le funzioni fondamentali degli Enti locali, invade una materia riservata alla potestà legislativa regionale e interferisce con l'autonomia amministrativa e finanziaria degli Enti locali oltre che con il potere di conferire funzioni amministrative agli Enti locali.

8.1.– La questione relativa al comma 6 dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 non è fondata nei sensi di seguito precisati.

La norma impugnata stabilisce il divieto per gli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118 Cost. Tale disposizione deve essere necessariamente coordinata con quanto stabilito nei commi precedenti e, in particolare, nel comma 1.

Infatti l'obiettivo del legislatore è esclusivamente la riduzione dei costi relativi agli enti strumentali degli enti locali nella misura almeno del 20 per cento, anche mediante la soppressione o l'accorpamento dei medesimi. Pertanto la disposizione in esame deve essere interpretata nel senso che il divieto di istituire nuovi enti strumentali opera solo nei limiti della necessaria riduzione del 20 per cento dei costi relativi al loro funzionamento. Vale a dire che, se, complessivamente, le spese per «enti, agenzie e organismi comunque denominati» di cui ai commi 1 e 6 del citato art. 9, resta al di sotto dell'80 per cento dei precedenti oneri finanziari, non opera il divieto di cui al comma 6.

Una siffatta interpretazione, costituzionalmente orientata, si rende necessaria anche per consentire agli enti locali di dare attuazione al comma 1 mediante l'accorpamento degli enti strumentali che svolgono funzioni fondamentali o conferite. In tal modo, infatti, gli enti locali potranno procedere all'accorpamento degli enti strumentali esistenti anche mediante l'istituzione di un nuovo soggetto, purché sia rispettato l'obiettivo di riduzione complessiva dei costi.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni del decreto-legge oggetto di impugnazione;
riuniti i giudizi;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 1, 2, 3, 5 e 6, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, sollevata, in riferimento agli articoli 4 e 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 7 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 1, 1-bis, 2, 3 e 5, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 97, 117, commi secondo, lettera p), terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 123 della Costituzione, dalle Regioni Lazio e Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara non fondate – nei sensi di cui in motivazione – le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 6, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi secondo e quarto, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2013.

Sentenza: 24 luglio 2013, n. 238

Materia: ambiente – paesaggio

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 3, 9 e 10 della legge regionale Valle d’Aosta 31 luglio 2012, n. 27 “Modificazioni alla legge regionale 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d’Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), e ad altre disposizioni in materia di tutela del paesaggio”

Esito: illegittimità costituzionale delle norme impugnate

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, 9 e 10 della legge della Regione autonoma Valle d’Aosta 31 luglio 2012 n. 27 “Modificazioni alla legge regionale 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d’Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), e ad altre disposizioni in materia di tutela del paesaggio”.

Secondo il ricorrente, le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto con l’art. 117, comma secondo, lettere m) ed s), della Costituzione, con le norme interposte di fonte ordinaria, direttamente attuative degli articoli 9 e 117 Cost., ovvero, con gli articoli 146 e 167 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 13), e con il decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell’articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni) ed anche con l’art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale della regione Valle d’Aosta).

Per il Presidente del Consiglio dei ministri, l’art. 3 della legge regionale della Valle d’Aosta 27/2012, risulta costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, nel sostituire l’art. 4 della legge regionale 18/1994 con l’introduzione del comma 1, lettere g), h), k), q) ed r), prevede l’esenzione dall’obbligo del rilascio di autorizzazione paesaggistica per una serie di interventi che la normativa statale, invece, subordina a tale autorizzazione (art. 146 del d.lgs. 42/2004) o ad autorizzazione paesaggistica semplificata (d.p.r. 139/2010).

Secondo il ricorrente, ugualmente in contrasto con la normativa statale l’art. 10 della legge regionale. Infine, anche l’articolo 9 della legge impugnata, secondo il ricorrente appare costituzionalmente illegittimo poiché introduce, nella legge regionale 18/1994 la previsione che la Commissione regionale per il paesaggio possa esprimere pareri vincolanti in merito alle istanze relative alla conversione delle demolizioni in

indennità o sanzioni pecuniarie, venendo, in tal modo, a privilegiare i provvedimenti sanzionatori pecuniari rispetto a quelli demolitori e viola l'art. 117, secondo comma, lettere m) ed s), della Costituzione. Detta disposizione, difatti, si porrebbe in contrasto con il principio di cui all'art. 167 del d.lgs. 42/2004, secondo il quale, in caso di violazione degli obblighi imposti dalla normativa statale in materia di paesaggio, *“il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese”*, risultando, pertanto, lesivo degli standard minimi di tutela del paesaggio valevoli su tutto il territorio nazionale.

Per la Corte, tutte le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate sono fondate.

La Corte ricorda di aver già affrontato la tematica relativa al riparto di competenze in materia di tutela paesaggistica con le sentenze 51/2006, 232/2008, 164/2009, 226/2009, 66/2012, 207/2012.

La Corte ricorda che anche di recente, con la sentenza 164/2009, resa nei confronti della sola Regione Valle d'Aosta, ha sancito l'illegittimità costituzionale di numerosi commi di una norma regionale che veniva a sottrarre ai vincoli paesaggistici le zone contermini ai laghi artificiali, introducendo, pertanto, deroghe al regime vincolistico previsto dalla legislazione dello Stato in materia di aree qualificate di interesse paesaggistico e ponendosi, quindi, in contrasto con l'art. 142 del d.lgs. 42/2004, per il quale deve essere mantenuta la qualifica di norma di grande riforma economico-sociale, in quanto l'elencazione in esso contenuta *“delle aree vincolate per legge rappresenta nella sostanza un continuum rispetto alla precedente disciplina”*.

In particolare, l'art. 3 della legge regionale impugnata, secondo il ricorrente, amplierebbe arbitrariamente il numero degli interventi per i quali non viene richiesta dalla Regione autonoma l'autorizzazione paesaggistica, risultando in contrasto con l'art. 149 del d.lgs. 42/2004 in cui sono previsti gli interventi c.d. esenti da autorizzazione paesaggistica.

Per la Corte tutte le questioni poste sono fondate perché non essendo consentito alla Regione autonoma resistente di individuare altre tipologie di interventi realizzabili in assenza di autorizzazione paesaggistica, al di fuori di quelli tassativamente individuati dall'art. 149, lettera a), del d.lgs. 42/2004, ed altrettanto costituzionalmente illegittima debba ritenersi la possibilità di delegare alla Giunta regionale il potere di stabilire limiti qualitativi e quantitativi di ammissibilità relativi a tali tipi di interventi non consentiti al legislatore regionale.

Le diverse norme regionali censurate, quindi, ponendosi in contrasto con il consolidato indirizzo seguito dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui *“l'autorizzazione paesaggistica [...], deve essere annoverata tra gli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale”* (la Corte richiama le sentenze 232/2008 e 101/2010), risulta costituzionalmente illegittima là dove prevede che la Commissione regionale per il paesaggio e non la sola soprintendenza possa esprimere parere vincolante in merito alle istanze relative a provvedimenti riguardanti l'applicazione di sanzioni demolitorie per abusi edilizi e per la conversione delle demolizioni in indennità o sanzioni pecuniarie.

La Corte sancisce che le disposizioni in esame risultano costituzionalmente illegittime, in quanto, discostandosi da quanto previsto da norme del decreto legislativo 42/2004 in tema di tutela paesaggistica, qualificabili come *“norme di grande riforma economico-sociale”*, non rispettano i limiti posti dallo Statuto speciale all'esercizio della competenza legislativa primaria della Regione autonoma.

Alla luce di quanto illustrato, la Corte, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 1° agosto 2012, n. 27, nella parte in cui, sostituendo l'articolo 4, comma 1, della legge regionale n. 18 del 1994, vi inserisce le lettere g), h), k), q) ed r) oltre alla illegittimità costituzionale dell'articolo 9 della legge stessa legge regionale Valle d'Aosta, nella parte in cui inserisce l'articolo 11-bis nella legge regionale n. 18 del 1994, limitatamente all'aggettivo "vincolanti" presente nel comma 2 di quest'ultimo. Infine dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge regionale Valle d'Aosta 27/2012, nella parte in cui inserisce l'articolo 11-ter nella legge regionale n. 18 del 1994, limitatamente ai progetti relativi agli interventi di cui alle lettere g), h), k), q) ed r) dell'articolo 4, comma 1, della legge regionale n. 18 del 1994.

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Valle d'Aosta - Autorizzazione paesaggistica - Inserimento nell'art. 4 della legge regionale n. 18 del 1998 del comma 1, lettere g), h), k), q) ed r), contenente elencazione di interventi esenti dall'obbligo del rilascio di autorizzazione paesaggistica - Potenziale idoneità di tali interventi ad alterare lo stato dei luoghi protetti da vincolo paesaggistico - Contrasto con il codice dei beni culturali e del paesaggio e con il relativo regolamento di attuazione sul procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, che consentono l'esenzione solo per gli "interventi di consolidamento statico e di restauro conservativo di modesta entità" - Lesione degli standard minimi di tutela del paesaggio valevoli su tutto il territorio nazionale, da considerarsi norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che la Regione autonoma è tenuta a rispettare - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - Violazione dello statuto regionale - Illegittimità costituzionale parziale. - Legge della Regione Valle d'Aosta 1° agosto 2012, n. 27, art. 3, nella parte in cui, sostituendo l'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 18 del 1994, vi inserisce le lettere g), h), k), q) ed r). - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere m) ed s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146; decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139; statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 2.

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Valle d'Aosta - Autorizzazione paesaggistica - Previsione che la Giunta regionale possa stabilire "limiti qualitativi e quantitativi ai fini della tutela del paesaggio, di ammissibilità dei progetti relativi agli interventi di cui all'articolo 3" della medesima legge regionale - Interventi espunti dalla legge regionale per effetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale - Illegittimità costituzionale parziale. - Legge della Regione Valle d'Aosta 1° agosto 2012, n. 27, art. 10, nella parte in cui inserisce l'art. 11-ter nella legge regionale n. 18 del 1994, limitatamente ai progetti relativi agli interventi di cui alle lettere g), h), k), q) ed r) dell'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 18 del 1994. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere m) ed s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146; decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139; statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 2.

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Valle d'Aosta - Autorizzazione paesaggistica - Previsione che la Commissione regionale per il paesaggio possa esprimere pareri vincolanti in merito alle istanze relative alla conversione delle demolizioni in indennità o sanzioni pecuniarie - Contrasto con la normativa del codice dei beni culturali e del paesaggio, secondo la quale l'autorità competente si pronuncia previo parere vincolante della soprintendenza - Lesione degli standard minimi di tutela del paesaggio valevoli su tutto il territorio nazionale, da considerarsi norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che la Regione autonoma è tenuta a rispettare - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - Violazione dello statuto regionale - Necessità di espungere dalla norma censurata l'aggettivo «vincolanti» - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di ulteriori doglianze. - Legge della Regione Valle d'Aosta 1° agosto 2012, n. 27, art. 9, nella parte in cui inserisce l'art. 11-bis nella legge regionale n. 18 del 1994, limitatamente all'aggettivo "vincolanti" presente nel comma 2 di quest'ultimo. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere m) ed s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 167; statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 2. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.31 del 31-7-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3, 9 e 10 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 31 luglio 2012 (recte: 1° agosto 2012), n. 27, recante «Modificazioni alla legge regionale 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), e ad altre disposizioni in materia di tutela del paesaggio», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29-31 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 6 novembre 2012 ed iscritto al n. 177 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nell'udienza pubblica del 2 luglio 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 31 luglio 2012 (recte: 1° agosto 2012), n. 27, recante «Modificazioni alla legge regionale 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), e ad altre disposizioni in materia di tutela del paesaggio». In particolare sono impugnati gli articoli 3, 9 e 10 della citata legge regionale.

Secondo il ricorrente, le disposizioni censurate, nel modificare alcune norme della legge regionale 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), si porrebbero in contrasto con l'art. 117, comma secondo, lettere m) ed s), della Costituzione, con le norme interposte di fonte ordinaria, direttamente attuative degli artt. 9 e 117 Cost. – vale a dire con gli artt. 146 e 167 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 13), e con il decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni) – nonché con l'art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale della regione Valle d'Aosta).

1.1.– Per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 3 della legge regionale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 27 del 2012, risulta costituzionalmente illegittimo – in riferimento ai sopra ricordati parametri e alle norme invocate ad integrazione degli stessi – nella parte in cui, nel sostituire l'art. 4 della legge regionale n. 18 del 1994 con l'introduzione del comma 1, lettere g), h), k), q) ed r), prevede l'esenzione dall'obbligo del rilascio di autorizzazione paesaggistica per una serie di interventi che la normativa statale, invece, subordina a tale autorizzazione (art. 146 del d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42) o ad autorizzazione paesaggistica semplificata (d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139).

1.2.– Ugualmente in contrasto con la normativa statale sopra citata, nonché con gli standard minimi di tutela del paesaggio – valevoli su tutto il territorio nazionale e riconducibili alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste è tenuta a rispettare, ai sensi dell'art. 2 dello Statuto di autonomia della Regione – è, per il ricorrente, l'art. 10 della legge regionale citata, laddove, introducendo l'art. 11-ter della legge regionale n. 18 del 1994, che delega alla Giunta regionale la possibilità di stabilire «limiti qualitativi e quantitativi ai fini della tutela del paesaggio, di ammissibilità dei progetti relativi agli interventi di cui all'articolo 3», determina anch'esso una restrizione dell'ambito di tutela prevista dal legislatore statale.

1.2.1.– Da ultimo, anche l'art. 9 della medesima legge regionale impugnata, secondo il Presidente del Consiglio, appare costituzionalmente illegittimo; tale disposizione, infatti, – poiché introduce, nella legge regionale n. 18 del 1994, l'art. 11-bis, il quale prevede che la Commissione regionale per il paesaggio possa esprimere pareri vincolanti in merito alle istanze relative alla conversione delle demolizioni in indennità o sanzioni pecuniarie, venendo, in tal modo, a privilegiare i provvedimenti sanzionatori pecuniarî rispetto a quelli demolitori – viola (al pari delle due precedenti norme sopra riportate) l'art. 117, secondo comma, lettere m) ed s), della Costituzione. Detta disposizione, difatti, si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004, secondo il quale, in caso di violazione degli obblighi imposti dalla normativa statale in materia di paesaggio, «il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese», risultando, pertanto, lesivo degli standard minimi di tutela del paesaggio valevoli su tutto il territorio nazionale, da considerarsi norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che, secondo il dettato dell'art. 2 dello Statuto di autonomia, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste è tenuta a rispettare nell'esercizio della sua potestà legislativa primaria.

2.– Le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate sono fondate.

2.1.– È da premettere che la giurisprudenza di questa Corte ha già esaminato la problematica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a Statuto speciale – anche con specifico riferimento alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste – relativamente al riparto di competenze in materia di tutela paesaggistica, dichiarando costituzionalmente illegittime norme regionali che si ponevano in contrasto con disposizioni previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio, qualificate norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e 66 del 2012; n. 226 e n. 164 del 2009, n. 232 del 2008 e n. 51 del 2006).

Al riguardo, è stato sottolineato che il legislatore statale, tramite l'emanazione di tali norme, conserva il potere – anche relativamente al titolo competenziale legislativo «nella materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali» (per tutte, sentenza n. 51 del 2006) – di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, così che le norme qualificabili come «riforme economico-sociali» si impongono al legislatore di queste ultime ai sensi, per ciò che concerne la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, di quanto prevede l'art. 2 dello statuto speciale, che limita l'esercizio del potere legislativo primario della Regione nella materia del «paesaggio» al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dello Stato.

2.1.1.– In particolare, la Corte costituzionale ha affermato tale illegittimità già con la più risalente sentenza n. 151 del 1986 (relativa anche a una norma regionale della Valle d'Aosta), con riferimento alle disposizioni della cosiddetta «legge Galasso», posta a tutela delle zone di particolare interesse ambientale.

Più recentemente, con la sentenza n. 164 del 2009, resa nei confronti della sola Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la Corte ha ritenuto l'illegittimità costituzionale di numerosi commi di una norma regionale che veniva a sottrarre ai vincoli paesaggistici le zone contermini ai laghi artificiali, introducendo, pertanto, deroghe al regime vincolistico previsto dalla legislazione dello Stato in materia di aree qualificate di interesse paesaggistico e ponendosi, quindi, in contrasto con l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, per il quale deve essere mantenuta la qualifica di norma di grande riforma economico-sociale, in quanto l'elencazione in esso contenuta «delle aree vincolate per legge rappresenta[va] nella sostanza un continuum rispetto alla precedente disciplina» (sentenza n. 66 del 2012).

Né può giovare alla Regione resistente il richiamo alla competenza primaria in materia di tutela del paesaggio, di cui all'art. 2 dello Statuto speciale, che renderebbe – a detta della difesa regionale – la disciplina regionale impugnata pienamente conforme alla Costituzione e ai principi dell'ordinamento.

Infatti, nella sopra ricordata sentenza n. 164 del 2009, questa Corte – pur evidenziando che la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste è titolare, in forza dell'art. 2, primo comma, lettera q), dello Statuto speciale, della potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio – ha, al contempo, ribadito come tale potestà debba essere esercitata «in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento, nonché delle norme fondamentali e di riforma economico-sociale».

2.2.– Tutto ciò premesso, stante la connessione esistente tra l'art. 3 e l'art. 10 della legge regionale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 27 del 2012, le questioni riguardanti tali disposizioni verranno congiuntamente trattate.

2.2.1.– In particolare, come sopra già ricordato, l'art. 3 della legge regionale impugnata – nel sostituire l'art. 4 della legge regionale n. 18 del 1998, introducendo il comma 1, lettere g), h), k), q) ed r) – amplierebbe, secondo il ricorrente, «arbitrariamente» il numero degli interventi per i quali non viene richiesta dalla Regione autonoma l'autorizzazione paesaggistica, risultando in contrasto con l'art. 149 del d.lgs. n. 42 del 2004 – in cui sono previsti gli interventi c.d. esenti da autorizzazione paesaggistica. Infatti, quest'ultima norma prevede:

«1. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 143, comma 4, lettera b), non è comunque richiesta l'autorizzazione prescritta dall'articolo 146, dall'articolo 147 e dall'articolo 159:

a) per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici;

b) per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio;

c) per il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati dall'articolo 142, comma 1, lettera g), purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia».

Gli interventi di cui all'art. 149 sopra ricordati – vale a dire, per quello che qui interessa, limitatamente a quelli previsti alla lettera a) – rientrano nei cosiddetti «interventi di consolidamento statico e di restauro conservativo di modesta entità», come tali idonei ad alterare lo stato dei luoghi e l'assetto paesaggistico, essendo, di fatto, limitati al restauro o comunque al miglioramento o ripristino di parti interne di immobili.

Diversamente, gli interventi previsti dall'art. 3 della legge regionale impugnata, nella parte in cui esso introduce nell'art. 4 della legge regionale n. 18 del 1994 il comma 1, lettere h), k), q) ed r), non rientrano in questa tipologia: essi, difatti, sono potenzialmente idonei ad alterare lo stato dei luoghi protetti da vincolo paesaggistico e, quindi, come rilevato anche dall'Avvocatura ricorrente, «non evidentemente riconducibili alla categoria di cui alla lettera a) dell'art. 149». Gli interventi diretti «al ripristino dell'efficienza» (lettera h) o alla «collocazione di nuovi apparati tecnologici» (lettera k) possono infatti comportare (o, forse, quasi necessariamente comportano) un aumento dei volumi, così come «la realizzazione di nuove aperture» (lettera q) e la sostituzione o il rifacimento di balconi «qualora si rispettino le tipologie prevalenti nel contesto edificato circostante» (lettera r) presuppongono, proprio nella indicazione dell'attività che autorizzano, una modifica dell'«aspetto esteriore» dell'edificio oggetto dell'opera edilizia.

2.2.2.– Anche gli interventi previsti alla lettera g) dell'impugnata disposizione regionale (specificamente, come sopra ricordato, «gli interventi di qualunque natura su edifici o aree ricompresi in ogni zona omogenea del PRG vigente per le quali siano stati redatti strumenti urbanistici attuativi, laddove tali strumenti siano vigenti e siano stati preventivamente concertati con le strutture regionali competenti in materia di tutela del paesaggio e di beni culturali, e qualora siano corredati da puntuale disciplina degli interventi ammissibili per ogni singolo immobile») non possono andare esenti dalla prevista autorizzazione paesaggistica, benché essi siano, come sostenuto dalla Regione resistente, previsti e disciplinati nell'ambito degli strumenti attuativi dei piani regolatori urbanistici, già verificati e concordati con la Soprintendenza regionale sulla base delle procedure stabilite dalla legislazione regionale in materia urbanistica.

Il codice dei beni culturali e del paesaggio, difatti, ha previsto, anche per questi ultimi, l'obbligatorietà del provvedimento autorizzatorio, sia pur in forma diversa, poiché in questo caso il parere della competente soprintendenza statale, non

contemplato dalla disposizione legislativa regionale, non è più vincolante, ma meramente obbligatorio. Tra l'altro, questo procedimento semplificato è possibile, in base alla legislazione statale, solo quando siano state approvate le prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati predisposte ai sensi degli artt. 140, comma 2, 141, comma 1, 141-bis e 143, comma 3, lettere b), c) e d), nonché quando il Ministero, su richiesta della Regione interessata, abbia positivamente valutato l'adeguamento degli strumenti urbanistici alle prescrizioni dei piani paesaggistici ex art. 146, comma 5, seconda parte, del medesimo decreto.

2.3.– Relativamente, poi, all'art. 10 dell'impugnata legge regionale n. 27 del 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ne censura la disciplina – in riferimento agli stessi parametri, e alle norme richiamate a loro integrazione, già evocati per le lettere g), h), k), q) ed r), introdotte nell'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 18 del 1994 dall'art. 3 della medesima legge regionale censurata – nella parte in cui lo stesso introduce l'art. 11-ter nella legge regionale n. 18 del 1994, il quale stabilisce la possibilità di delegare alla Giunta regionale il potere di determinare i limiti qualitativi e quantitativi di ammissibilità dei progetti relativi agli interventi di cui all'art. 3 della stessa legge regionale.

Secondo il ricorrente, anch'esso, al pari dell'art. 3, comma 1, verrebbe a determinare una restrizione dell'ambito di tutela prevista dal legislatore statale, con conseguente lesione, ancora una volta, dell'art. 117, comma secondo, lettere m) ed s), Cost., nonché della disciplina prevista sia dal d.lgs. n. 42 del 2004, sia dal d.P.R. n. 139 del 2010.

2.3.1.– Tale censura è ugualmente fondata.

2.3.2.– Appare evidente, infatti, che – non essendo consentito alla Regione autonoma resistente di individuare altre tipologie di interventi realizzabili in assenza di autorizzazione paesaggistica, al di fuori di quelli tassativamente individuati dall'art. 149, lettera a), del d.lgs. n. 42 del 2004 – altrettanto costituzionalmente illegittima debba ritenersi la possibilità di delegare alla Giunta regionale il potere di stabilire limiti qualitativi e quantitativi di ammissibilità relativi a tali tipi di interventi non consentiti al legislatore regionale. Il ricorrente ha individuato, nel suo ricorso, la violazione costituzionale nelle lettere g), h), k), q) ed r) sopra richiamate, con ciò perimetrando la sua doglianza sia con riferimento a detta disposizione legislativa sia al conseguenziale art. 10.

È senz'altro da accogliere l'obiezione formulata dalla difesa della Regione secondo cui la disposizione legislativa censurata in realtà stabilisce che la Giunta, con sua delibera, può soltanto fornire specificazioni in ordine agli interventi cui fa riferimento l'art. 3, in modo da vincolare le Amministrazioni comunali delegate al rilascio delle autorizzazioni e dei pareri prescritti dalla legge, che dovranno, dunque, attenersi alle prescrizioni stabilite dalla Giunta, assicurando, così, uniformità ed omogeneità degli standard di tutela paesaggistica su tutto il territorio regionale, ma ciò, ovviamente, può valere solo per la parte del suddetto articolo che non è oggetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Poiché l'art. 10 della legge regionale fa riferimento all'art. 3 e da quest'ultimo sono state espunte, in quanto costituzionalmente illegittime, le modifiche apportate all'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 18 del 1994, con l'introduzione delle già

citare lettere g), h), k), q) ed r), ne deriva la conseguenziale impossibilità per la Giunta regionale di stabilire limiti «qualitativi e quantitativi», di ammissibilità di tali tipi di intervento o ogni altra prescrizione ad essi relativa.

3.– La terza questione di costituzionalità sollevata con il ricorso in esame riguarda l'art. 9 della legge regionale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 27 del 2012, nella parte in cui, introducendo l'articolo 11-bis nella legge regionale n. 18 del 1994, stabilisce che la Commissione regionale per il paesaggio possa esprimere pareri vincolanti relativamente alle istanze in merito alla «conversione delle demolizioni in indennità o sanzioni pecuniarie».

3.1.– Il ricorrente afferma che nell'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2012 la sanzione pecuniaria è stata prevista dal legislatore statale nei soli casi in cui risulti possibile rilasciare l'autorizzazione in sanatoria (in sostanza, quando non vi sia stato un aumento di volume e di superficie e, conseguentemente, si possa ritenere che l'impatto paesaggistico risulti assai limitato e l'attendibilità di una valutazione di compatibilità possa essere valutata anche a posteriori) e, comunque, fermo restando il preventivo accertamento della compatibilità dal punto di vista paesaggistico degli interventi. Diversamente, nell'art. 11-bis, così come introdotto nella legge regionale n. 18 del 1994, il legislatore regionale ha stabilito che la Commissione regionale per il paesaggio, di cui al comma 1 della medesima disposizione, possa esprimere pareri «vincolanti» in ordine alla commutazione di sanzioni demolitorie in sanzioni pecuniarie. In tal modo, la normativa censurata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere s) ed m), Cost., risultando altresì lesiva degli standard minimi di tutela del paesaggio valevoli su tutto il territorio nazionale da considerare norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che, secondo il dettato dell'art. 2 dello statuto di autonomia, la Regione è tenuta a rispettare nell'esercizio della sua potestà legislativa primaria.

3.1.1.– La difesa della Regione obietta che il ricorrente avrebbe basato le sue censure su di una errata lettura della norma impugnata: non esisterebbe, difatti, la ritenuta violazione dell'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004, poiché sarebbe proprio la norma interposta considerata violata a prevedere la possibilità di applicare, nei confronti del trasgressore, una sanzione pecuniaria in alternativa all'ordine di rimessione in pristino, qualora il medesimo abbia violato gli «obblighi e gli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza», del codice. Ciò sarebbe facilmente desumibile dal tenore letterale della norma statale che prevede: «in caso di violazione [...] il trasgressore è tenuto, secondo che l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica ritenga più opportuno nell'interesse della protezione dei beni [...], alla rimessione in pristino a proprie spese o al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione».

3.1.2.– La questione è fondata nei termini appresso indicati.

Al riguardo è da premettere che, fermo restando il principio sancito dall'art. 146, comma 4, secondo il quale l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi, il codice dei beni culturali e del paesaggio prevede che l'accertamento della compatibilità paesaggistica da parte dell'autorità amministrativa competente, in alcuni casi particolari (di cui all'art.

167, commi 4 e 5), possa anche avvenire successivamente alla realizzazione degli interventi.

L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine ugualmente perentorio di novanta giorni. Qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. L'importo della sanzione pecuniaria, stabilita dall'ente competente, è determinato previa perizia di stima. In caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria.

È poi da sottolineare che l'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004 prevede l'alternatività della sanzione pecuniaria con quella demolitoria, ma la scelta della prima – diversamente da quanto previsto dalla norma regionale censurata – è comunque limitata all'ipotesi in cui sia possibile il rilascio dell'autorizzazione in sanatoria di cui all'art. 146, comma 4. Il relativo procedimento presuppone necessariamente il parere vincolante dell'organo statale.

3.2.– Quindi, anche prescindendo dal diverso presupposto stabilito dalla normativa statale rispetto a quella regionale ai fini della sanabilità ex post (conversione della sanzione ripristinatoria in sanzione pecuniaria), diverso è l'organo competente ad operare la valutazione sulla sanabilità attraverso un parere che, peraltro, in entrambi i casi, verrebbe ad avere carattere vincolante.

Infatti, nella disciplina statale è previsto che, a seguito della domanda presentata dal proprietario o possessore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessata per il rilascio dell'autorizzazione in sanatoria all'autorità competente, quest'ultima «si pronuncia sulla domanda [...] previo parere vincolante della soprintendenza». Nel caso che venga accertata la compatibilità paesaggistica, solo allora il trasgressore potrà, attraverso il pagamento di una somma quale sanzione pecuniaria, sottrarsi alla sanzione della rimessione in pristino dei luoghi.

Diversamente, nella normativa regionale, ad esprimere «pareri “vincolanti” in merito alle istanze relative [...] (alla) conversione delle demolizioni in indennità o sanzioni pecuniarie» è una Commissione regionale per il paesaggio, composta dal soprintendente regionale per i beni e le attività culturali, con funzioni di Presidente, da altri tre membri espressi dalla Regione stessa e da uno espresso dagli enti locali, nella quale la presenza della soprintendenza risulta, come indicato, del tutto minoritaria.

Attesa la natura vincolante del parere reso da questa Commissione, la conversione della sanzione da ripristinatoria a pecuniaria, in questo caso, resta affidata alla volontà di un organo diverso da quello previsto dalla legislazione statale. Vi è poi l'evidente irragionevolezza di una previsione normativa che, in presenza dell'esistenza nella normativa statale della espressione di un parere vincolante reso dalla soprintendenza, anche qualora non abbia la finalità di sostituirlo con il parere reso dalla Commissione, disciplina un'altra fase del procedimento attraverso l'espressione di un altro parere, anch'esso vincolante, con la impossibile coesistenza di due pareri vincolanti che potrebbero essere resi in senso opposto.

Inoltre, la disposizione impugnata, così stabilendo, potrebbe consentire l'esclusione di interventi demolitori, pur in presenza di possibili abusi edilizi, che, al contrario, se avvenuti in altre Regioni del territorio nazionale verrebbero sanzionati con la rimessione in pristino.

3.2.1.– La norma regionale censurata, quindi, ponendosi in contrasto con il consolidato indirizzo seguito dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui «l'autorizzazione paesaggistica [...], deve essere annoverata «tra gli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008) risulta costituzionalmente illegittima là dove prevede che la Commissione regionale per il paesaggio e non la sola soprintendenza possa esprimere parere “vincolante” in merito alle istanze relative a provvedimenti riguardanti l'applicazione di sanzioni demolitorie per abusi edilizi e per la conversione delle demolizioni in indennità o sanzioni pecuniarie.

3.2.2.– Conclusivamente, le disposizioni in esame risultano costituzionalmente illegittime, in quanto – discostandosi da quanto previsto da norme del decreto legislativo n. 42 del 2004 in tema di tutela paesaggistica, qualificabili come ««norme di grande riforma economico-sociale» – non rispettano i limiti posti dallo Statuto speciale all'esercizio della competenza legislativa primaria della Regione autonoma.

3.3.– Restano assorbite le residue doglianze formulate da parte ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 1° agosto 2012, n. 27, recante «Modificazioni alla legge regionale 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), e ad altre disposizioni in materia di tutela del paesaggio», nella parte in cui, sostituendo l'articolo 4, comma 1, della legge regionale n. 18 del 1994, vi inserisce le lettere g), h), k), q) ed r);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9 della legge regionale Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 27 del 2012, nella parte in cui inserisce l'articolo 11-bis nella legge regionale n. 18 del 1994, limitatamente all'aggettivo «vincolanti» presente nel comma 2 di quest'ultimo;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge regionale Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 27 del 2012, nella parte in cui inserisce l'articolo 11-ter nella legge regionale n. 18 del 1994, limitatamente ai progetti relativi agli interventi di cui alle lettere g), h), k), q) ed r) dell'articolo 4, comma 1, della legge regionale n. 18 del 1994.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2013.

Franco GALLO, Presidente
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2013.

Sentenza: 11 ottobre 2013, n. 239

Materia: energia - procedimenti amministrativi – principio di leale collaborazione

Parametri invocati: violazione degli articoli 114, 117 e 123 della Costituzione - principio di leale collaborazione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Basilicata

Oggetto: articolo 38, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134

Esito:

inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, promossa dalla Regione Basilicata, in riferimento agli artt. 114 e 123 della Costituzione; **non fondata** la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 134 del 2012, promossa dalla Regione Basilicata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

La Regione Basilicata ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, per violazione degli articoli 114, 117 e 123 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

Infatti, essa stabilisce che, in caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, comunque denominati, inerenti alle funzioni previste dai commi 7 e 8 della norma censurata, entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta, nonché nel caso di mancata definizione dell'intesa di cui al comma 5 dell'art. 52-*quinquies* del Testo unico d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità – Testo A), e nei casi regolati dall'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93 (Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE, relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE), il Ministero dello sviluppo economico invita le amministrazioni medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni.

In caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate, lo stesso Ministero rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della Regione interessata. Tali disposizioni si applicano anche ai procedimenti amministrativi in corso e sostituiscono il comma 6 del citato art. 52-*quinquies*.

La norma censurata determinerebbe un sostanziale “declassamento” dei rapporti tra lo Stato e la Regione, passando da un livello d’intesa “in senso forte” ad una intesa “in senso debole”, come tale non idonea a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione nella materia. Sarebbe pregiudicata, dunque, la possibilità per la Regione di manifestare qualsiasi forma di motivato dissenso. Secondo la Corte, la previsione dell’intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica l’illegittimità di una norma contenente la drastica previsione del carattere decisivo della volontà di una sola parte.

Tale principio sarebbe violato, con conseguente sacrificio delle sfere di competenza regionale in materie rientranti nella potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, in rilievo il governo del territorio, nonché la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell’energia. Con riferimento all’art. 117 (terzo comma) Cost. e al principio di leale collaborazione (art. 118 Cost.), la questione non è fondata.

La Corte ha affermato che nei casi in cui sia prescritta una intesa, in senso forte, tra Stato e Regioni, ad esempio, per l’esercizio unitario statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, di funzioni attribuite alla competenza regionale, il mancato raggiungimento dell’accordo non legittima, di per sé, l’assunzione unilaterale di un provvedimento. Si tratta, infatti, di atti a struttura necessariamente bilaterale, non sostituibili da una determinazione del solo Stato. Non è sufficiente, in ogni caso, il formale riferimento alla necessaria osservanza del principio di leale collaborazione. Devono essere previste procedure di reiterazione delle trattative, con l’impiego di specifici strumenti di mediazione come ad esempio, la designazione di commissioni paritetiche o di soggetti “terzi”, ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come, ad esempio, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale.

L’assunzione unilaterale dell’atto non può, pertanto, essere prevista come “mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell’intesa”, con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l’effetto, del principio di leale collaborazione.

Secondo la Corte, l’adozione, da parte della Regione, di una condotta meramente passiva, che si traduca nell’assenza di ogni forma di collaborazione, si risolve in una inerzia idonea a creare un vero e proprio blocco procedimentale con indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell’azione amministrativa.

Ebbene, la norma qui censurata mira per l’appunto a superare tali forme di inerzia, che diano luogo ad ingiustificate stasi del procedimento. Infatti, essa fa riferimento al caso di “mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa comunque denominati”, al caso “di mancata definizione dell’intesa” e ai casi “di mancato rispetto da parte delle amministrazioni regionali dei termini per l’espressione dei pareri o per l’emanazione degli atti di propria competenza”.

Dinanzi a queste fattispecie, a fronte di evidenti forme di inerzia delle amministrazioni regionali, il legislatore statale, solo in caso di “ulteriore inerzia” delle

amministrazioni stesse, a seguito dell'invito rivolto alle medesime di provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni, prevede la rimessione degli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale decide in merito con la partecipazione della Regione interessata.

Nel caso di specie, dunque, non ricorre l'ipotesi del superamento, con decisione unilaterale di una delle parti, di atti a struttura necessariamente bilaterale, cosiddette intese forti, in quanto "le idonee procedure per consentire reiterate trattative" sono necessarie perché volte a superare le "divergenze". Invece, nella norma in esame sono contemplate condotte meramente passive delle amministrazioni regionali, concretanti esse stesse ipotesi di mancata collaborazione. La disposizione, dunque, è finalizzata a superare le dette forme di inerzia e, pertanto, in tali sensi interpretata, non viola le competenze costituzionali della Regione, né si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione, che anzi tende ad attuare.

Procedimento amministrativo - Mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa inerenti alle funzioni previste da specifiche disposizioni di legge in materia di energia e di espropriazione per pubblica utilità - Procedimento per il superamento dell'inerzia - Rimessione alla Presidenza del Consiglio dei ministri che provvede con la partecipazione della Regione interessata - Ricorso della Regione Basilicata - Evocazione di parametri non contenuti nella delibera della Giunta regionale - Inammissibilità della questione. - Decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), art. 38, comma 1. - Costituzione, artt. 114 e 123.

Procedimento amministrativo - Mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa inerenti alle funzioni previste da specifiche disposizioni di legge in materia di energia e di espropriazione per pubblica utilità - Procedimento per il superamento dell'inerzia - Rimessione alla Presidenza del Consiglio dei ministri che provvede con la partecipazione della Regione interessata - Ricorso della Regione Basilicata - Asserita compressione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti del governo del territorio e della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Previsione volta al superamento di condotta meramente passiva che si traduca nell'assenza di ogni forma di collaborazione - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione. - Decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), art. 38, comma 1. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.42 del 16-10-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, promosso dalla Regione Basilicata con ricorso notificato il 9 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 16 ottobre 2012 ed iscritto al n. 147 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi l'avvocato Antonio Pasquale Golia per la Regione Basilicata e l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Con ricorso notificato il 9 ottobre 2012, depositato il successivo 16 ottobre (r.r. n. 147 del 2012), la Regione Basilicata ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, per violazione degli articoli 114, 117 e 123 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

Ad avviso della ricorrente, detta norma – che all'art. 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), dopo il comma 8 inserisce il comma 8-bis – si porrebbe in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione. Infatti, essa stabilisce che, in caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, comunque denominati, inerenti alle funzioni previste dai commi 7 e 8 della norma censurata, entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta, nonché nel caso di mancata definizione dell'intesa di cui al comma 5 dell'art. 52-quinquies del Testo unico recato dal decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità – Testo A), e nei casi regolati dall'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93 (Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE, relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE), il Ministero dello sviluppo economico invita le amministrazioni medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni. In caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate, lo stesso Ministero rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della Regione interessata. Tali disposizioni si applicano anche ai procedimenti amministrativi in corso e sostituiscono il comma 6 del citato art. 52-quinquies.

La norma censurata determinerebbe un sostanziale “declassamento” dei rapporti tra lo Stato e la Regione, passando da un livello d'intesa “in senso forte” ad una intesa “in senso debole”, come tale non idonea a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione nella materia (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 179 del 2012, n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005). Sarebbe pregiudicata, dunque, la possibilità per la Regione di manifestare qualsiasi forma di motivato dissenso.

Del resto, questa Corte avrebbe più volte affermato che la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica l'illegittimità di una norma contenente la drastica previsione del carattere decisivo della volontà di una sola parte. Il detto principio in tal caso sarebbe violato, con conseguente sacrificio delle sfere di competenza regionale in materie rientranti nella potestà legislativa concorrente di Stato

e Regioni (come nella specie, in cui verrebbero in rilievo il governo del territorio, nonché la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia).

Né la prevista partecipazione della Regione potrebbe essere considerata una valida sostituzione dell'intesa, perché in tal modo «si trasferisce nell'ambito interno di un organo dello Stato un confronto tra Stato e Regione che deve necessariamente avvenire all'esterno e rispetto al quale le parti siano poste su un piano di superiorità» (recte: di parità: sentenza n. 165 del 2011, punto 8 del Considerato in diritto).

2.— Il ricorso della Regione Basilicata, nella parte conclusiva, richiama come parametri costituzionali, ai fini della questione promossa, anche gli artt. 114 e 123 Cost. Tuttavia, la delibera della Giunta regionale, che autorizzò la presentazione dell'impugnazione in via principale presso questa Corte, non conteneva alcun riferimento a tali parametri, in ordine ai quali peraltro nel ricorso manca ogni argomentazione.

Ne deriva che, con riferimento alle suddette norme costituzionali, la questione deve essere dichiarata inammissibile (ex plurimis: sentenze n. 220, n. 20 e n. 8 del 2013; n. 212 del 2012).

3.— Con riferimento all'art. 117 (terzo comma) Cost. e al principio di leale collaborazione (art. 118 Cost.), la questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

L'art. 38, comma 1, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, così dispone: «All'articolo 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239, dopo il comma 8 è inserito il seguente: “8-bis. Fatte salve le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale, nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, comunque denominati, inerenti alle funzioni di cui ai commi 7 e 8 del presente articolo, entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta nonché nel caso di mancata definizione dell'intesa di cui al comma 5 dell'articolo 52-quinquies del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e nei casi di cui all'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni. In caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate, lo stesso Ministero rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della regione interessata. Le disposizioni del presente comma si applicano anche ai procedimenti amministrativi in corso e sostituiscono il comma 6 del citato articolo 52-quinquies del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001”».

Come il testuale dettato della norma pone in luce, essa si riferisce a tre ipotesi: la prima riguarda la mancata espressione, da parte delle amministrazioni regionali, degli atti di assenso o di intesa in ordine alle funzioni di cui ai commi 7 e 8 del medesimo articolo entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta (i citati commi 7 e 8 affidano allo Stato, in forza del principio di sussidiarietà, l'esercizio di numerosi compiti e funzioni amministrativi nel settore energetico, con previsione dell'intesa); la seconda regola il caso di mancata definizione dell'intesa di cui all'art. 52-quinquies, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001, alla stregua del quale «Per le infrastrutture lineari energetiche di cui al comma 2, l'atto conclusivo del procedimento di cui al comma 2 è adottato d'intesa con le regioni interessate» (il successivo comma 6, sostituito dalla

norma in esame, disciplina il procedimento in caso di mancata definizione dell'intesa nel termine prescritto per il rilascio dell'autorizzazione); la terza concerne «il mancato rispetto da parte delle amministrazioni regionali competenti dei termini per l'espressione dei pareri o per l'emanazione degli atti di propria competenza».

Ciò posto, si deve osservare che, con giurisprudenza ormai costante, questa Corte ha affermato che «nei casi in cui sia prescritta una intesa “in senso forte” tra Stato e Regioni – ad esempio, per l'esercizio unitario statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, di funzioni attribuite alla competenza regionale – il mancato raggiungimento dell'accordo non legittima, di per sé, l'assunzione unilaterale di un provvedimento. Si tratta, infatti, di “atti a struttura necessariamente bilaterale”, non sostituibili da una determinazione del solo Stato (sentenza n. 383 del 2005). Non è sufficiente, in ogni caso, il formale riferimento alla necessaria osservanza del principio di leale collaborazione. Devono essere previste procedure di reiterazione delle trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione (ad esempio, la designazione di commissioni paritetiche o di soggetti “terzi”), ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come, ad esempio, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale (sentenze n. 165 e n. 33 del 2011).

L'assunzione unilaterale dell'atto non può, pertanto, essere prevista come “mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa”, con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012)». (sentenza n. 39 del 2013).

Come si vede, la giurisprudenza ora citata si basa su un chiaro principio, desumibile dal richiamo alle intese come «atti a struttura necessariamente bilaterale»; dalla previsione di idonee procedure di reiterazione delle trattative, volte a superare le divergenze, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione (ex plurimis: sentenze n. 121 del 2010; n. 24 del 2007; n. 339 del 2005); dalla partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale. Il principio si traduce nell'onere per le parti di sostenere un dialogo, e quindi di tenere un comportamento collaborativo, che consenta di pervenire in termini ragionevoli alla definizione del procedimento.

Invece – ferma restando la libertà dello Stato e della Regione di esprimere senza alcun vincolo i propri punti di vista e le proprie determinazioni favorevoli o contrarie a certe scelte – l'adozione, da parte della Regione, di una condotta meramente passiva, che si traduca nell'assenza di ogni forma di collaborazione, si risolve in una inerzia idonea a creare un vero e proprio blocco procedimentale con indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell'azione amministrativa.

Ebbene, la norma qui censurata mira per l'appunto a superare tali forme di inerzia, che diano luogo ad ingiustificate stasi del procedimento.

Infatti, essa fa riferimento al caso di «mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa comunque denominati», al caso «di mancata definizione dell'intesa» e ai casi «di mancato rispetto da parte delle amministrazioni regionali dei termini per l'espressione dei pareri o per l'emanazione degli atti di propria competenza». Dinanzi a queste fattispecie, già concretanti di per sé forme di inerzia delle amministrazioni regionali, il legislatore statale, solo in caso di «ulteriore inerzia» delle amministrazioni stesse, a seguito dell'invito rivolto alle medesime di provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni, prevede la rimessione degli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale decide in merito con la partecipazione della Regione interessata.

Nel caso di specie, dunque, non ricorre l'ipotesi del superamento, con decisione unilaterale di una delle parti, di atti a struttura necessariamente bilaterale (cosiddette intese forti), in quanto «le idonee procedure per consentire reiterate trattative» sono necessarie perché volte a superare le «divergenze» (è citata la sentenza n. 179 del 2012). Invece, nella norma in esame sono contemplate condotte meramente passive delle amministrazioni regionali, concretanti esse stesse ipotesi di mancata collaborazione.

L'intenzione del legislatore di superare con la norma in questione le situazioni di “stallo” nel settore energetico si evince anche dai lavori parlamentari, segnatamente, dalla relazione illustrativa, la quale «evidenzia come molti procedimenti relativi alla realizzazione di infrastrutture energetiche strategiche risultino fortemente rallentati o sospesi, anche per anni, a causa dell'inerzia delle amministrazioni regionali aventi competenza concorrente nell'autorizzazione o concessione relativa alle opere da realizzare».

La disposizione, dunque, è finalizzata a superare le dette forme di inerzia e, pertanto, in tali sensi interpretata, non viola le competenze costituzionali della Regione, né si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione, che anzi tende ad attuare.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, promossa dalla Regione Basilicata, in riferimento agli artt. 114 e 123 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 134 del 2012, promossa dalla Regione Basilicata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Alessandro CRISCUOLO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 ottobre 2013.

Sentenza: 7 ottobre 2013, n. 241

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: articolo 117 terzo comma e 81 quarto comma della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge Regione Abruzzo 10 gennaio 2013 n.2 recante “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge **finanziaria** regionale 2013)” articoli 7 comma 4, 16, 19, 27 e 28

Esito: l’illegittimità costituzionale degli articoli 7, comma 4, 16, 27 e 28 cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell’articolo 19

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La Corte ha dichiarato la fondatezza delle censure mosse dal governo su tutti gli articoli impugnati della l.r.2/2013, ad eccezione dell’articolo 19 rispetto al quale è stata pronunciata la cessazione della materia del contendere.

La questione relativa all’articolo 7, comma 4, sollevata in riferimento agli articoli 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., si sostanzia in due censure date, rispettivamente, dall’utilizzazione di un’economia di stanziamento, proveniente dall’esercizio 2012, nel successivo esercizio 2013 e dalla ricollocazione di risorse originariamente finalizzate al settore sanitario verso scopi di tipo diverso quali il finanziamento delle spese relative al trasporto pubblico. Secondo il governo tale disposizione avrebbe violato il principio in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all’articolo 117 terzo comma espresso dall’articolo 2 comma 98 della l.191/2009, nonché l’articolo 81 della Cost.

La Corte giudica fondate le questioni sollevate. In relazione all’articolo 81 infatti riafferma che il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell’art. 81, quarto comma, Cost. impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo (sentenza n. 192 del 2012). In quella sede la Corte aveva precisato che questa regola è posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive, quali le economie di spesa, dall’aggregato complessivo il quale determina il risultato di amministrazione, rende incerto e mutevole il risultato stesso, con ciò pregiudicando intrinsecamente la stabilità del bilancio. Afferma ancora la Corte che l’economia di bilancio relativo ad esercizi precedenti, ed in particolare quella di stanziamento, è intrinsecamente incompatibile con il concetto di riprogrammazione.

Inoltre, l’articolo 7, comma 4, della legge censurata viola anche il principio desumibile dall’articolo 81, quarto comma, Cost., quello dell’unità di bilancio. Tale principio è esplicitato dall’articolo 24, comma 1, della l. 196/2009 che prescrive che il

bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso vincolo disposti dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo, mutui destinati all'investimento, fondi strutturali di provenienza). Se tale principio risulta indefettibile nell'ambito del singolo esercizio di competenza, a maggior ragione esso preclude che economie di spesa di esercizi precedenti possano essere trasferite a quello successivo attraverso una sorta di vincolo postumo, privo di qualsiasi fondamento normativo.

La fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 4 in riferimento all'articolo 81, quarto comma, Cost. determina l'assorbimento di quella sollevata in riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost.

Le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 16, 27 e 28 della l.r. 2/2013 in riferimento all'articolo 81, quarto comma, Cost. secondo la Corte sono fondate.

L'articolo 16, prevede un contributo di euro 26.400,00 a favore del Consorzio di ricerca applicata alle biotecnologie (CRAB), ponendo il relativo onere a carico di un capitolo del bilancio regionale 2013 privo di stanziamento. L'articolo 27 determina nella misura di euro 45.000,00 un contributo in favore dell'Associazione On The Road Onlus di Pescara, senza indicare il capitolo di bilancio su cui l'onere dovrebbe gravare. L'articolo 28 prevede in euro 50.000,00 un contributo straordinario per la certificazione della gestione forestale sostenibile, ponendolo a carico di un capitolo del bilancio regionale 2013 privo di stanziamento.

Secondo la Corte è incontrovertibile che le disposizioni impugnate comportano un onere, la cui esistenza si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa. A tale proposito l'orientamento della giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che la violazione dell'articolo 81, quarto comma, Cost. può essere compiuta sia attraverso disposizioni di copertura della spesa sia attraverso le norme fonte di spesa. Peraltro, anche ove il vizio investa la componente finanziaria della legge, esso è estensibile alle disposizioni sostanziali generatrici della spesa.

Dunque, il combinato delle disposizioni impugnate con i pertinenti stanziamenti di bilancio, assenti o incipienti, determina il difetto di copertura finanziaria e la conseguente illegittimità delle stesse per contrasto con l'articolo 81, quarto comma, Cost.

Infine, secondo la Corte, l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 16, 27 e 28 della l.r. 2/2013 riferimento all'articolo 81, quarto comma, Cost., determina l'assorbimento di quelle sollevate in riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost. .

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Bilancio dell'esercizio finanziario 2013 - Finanziamento delle spese relative al servizio di trasporto pubblico - Destinazione degli importi già iscritti nel bilancio 2012 per il rimborso dell'anticipazione di liquidità finalizzata al pagamento dei debiti sanitari di cui all'art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009 - Violazione del divieto di utilizzazione di un'economia di stanziamento, proveniente da precedente esercizio - Lesione del principio di tutela degli equilibri di bilancio - Lesione del principio dell'unità di bilancio - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore censura. - Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, art. 7, comma 4. - Costituzione, art. 81, quarto comma (art. 117, terzo comma).
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Contributo di euro 26.400, 00 a favore del Consorzio di ricerca applicata alle biotecnologie (CRAB), con onere a carico del capitolo 101584, U.P.B. 07.01.004, del bilancio regionale 2013 - Posta priva di stanziamento - Violazione dell'obbligo di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore censura. - Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, art. 16. - Costituzione, art. 81, quarto comma (art. 117, terzo comma).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Contributo in favore dell'Associazione On The Road Onlus di Pescara - Omessa indicazione del capitolo di bilancio su cui l'onere dovrebbe gravare - Violazione dell'obbligo di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore censura. - Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, art. 27. - Costituzione, art. 81, quarto comma (art. 117, terzo comma). Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Contributo straordinario per la certificazione della gestione forestale sostenibile, con onere a carico del capitolo 111416, U.P.B. 07.01.002, del bilancio regionale 2013 - Posta priva di stanziamento - Violazione dell'obbligo di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore censura. - Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, art. 28. - Costituzione, art. 81, quarto comma (art. 117, terzo comma). Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Interventi in favore delle imprese operanti nel settore terziario e portuale facenti capo ai traffici marittimi del porto di Pescara, con onere a carico del capitolo 281602, U.P.B. 05.01.007, del bilancio regionale 2013 - Stanziamento del capitolo insufficiente a garantire la relativa copertura finanziaria - Ricorso del Governo - Ius superveniens che incrementa lo stanziamento del capitolo - Cessazione della materia del contendere. - Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, art. 19. - Costituzione, artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 98. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.43 del 23-10-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 4, 16, 19, 27 e 28 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-19 marzo 2013, depositato in cancelleria il 19 marzo 2013 ed iscritto al n. 45 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Francesco Franco per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 7, comma 4, 16, 19, 27 e 28 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)» in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione al principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 2,

comma 98, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)».

1.1.– Con riguardo all’art. 7, comma 4, il ricorrente sostiene che detta norma opererebbe la riprogrammazione di un importo – iscritto nel bilancio 2012 e non utilizzato – nell’esercizio di competenza 2013 e tanto farebbe pur in presenza di elementi ostativi che possono essere così riassunti: l’inesistenza di vincoli a pagare sorti nell’esercizio precedente; il mutamento di destinazione della finalità originaria (quella della copertura dei debiti sanitari di cui all’art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009, che sarebbe trasferita al finanziamento del servizio di trasporto pubblico regionale).

In sostanza, non sarebbe possibile l’utilizzazione di un’«economia di stanziamento» proveniente dall’esercizio 2012 nel successivo esercizio 2013.

Inoltre, sotto il profilo del mutamento di destinazione, sarebbe illegittima la ricollocazione di risorse finanziarie destinate al settore sanitario verso funzioni diverse.

L’illegittimità risulterebbe aggravata dal fatto che non sarebbe ancora definita la situazione del debito sanitario pregresso, il quale «incide tuttora sullo stato del patrimonio e sulla corretta gestione della liquidità delle aziende sanitarie».

Pertanto, secondo il ricorrente, la disposizione impugnata contrasterebbe con l’art. 81, quarto comma, Cost. e con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all’art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009, violando in tal modo l’art. 117, terzo comma, Cost.

1.2.– Con riguardo alle altre disposizioni della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013 impugnate, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta l’assenza o l’insufficienza della necessaria copertura finanziaria.

In particolare, l’art. 16 prevede un contributo a fondo perduto pari ad euro 26.400,00 in favore del CRAB (Consorzio di ricerca applicata alle biotecnologie), il cui onere sarebbe posto a carico del bilancio regionale per l’esercizio 2013 sul capitolo 101584, U.P.B. 07.01.004, che sarebbe privo di copertura finanziaria.

L’art. 19 quantifica in euro 300.000,00 gli interventi in favore delle imprese operanti nel settore terziario e portuale facenti capo ai traffici marittimi del porto di Pescara, ponendoli a carico del capitolo 281602, U.P.B. 05.01.007, il cui stanziamento per l’anno 2013, pari ad euro 100.000,00, risulterebbe insufficiente a garantire la relativa copertura finanziaria. Va considerato che, nelle more del giudizio, è intervenuta la legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, avente ad oggetto «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)”, modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante “Bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015” e ulteriori disposizioni normative», che all’art. 7 (Variazione al bilancio di previsione 2013) dispone: «1. Al bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2013, approvato con la legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3, recante “Bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015” sono apportate le modifiche, in termini di competenza e di cassa, riportate nel “Prospetto A” allegato alla presente legge (All. C)». Detto “Prospetto A” prevede un incremento di euro 200.000,000 per lo stanziamento del capitolo 281602, U.P.B. 05.01.007, originariamente pari ad euro 100.000,00.

L'art. 27 prevede un contributo di euro 45.000,00 in favore dell'Associazione On The Road Onlus di Pescara, senza indicare il capitolo su cui tale onere è destinato a gravare.

L'art. 28 determina in euro 50.000,00 il contributo straordinario per la gestione forestale sostenibile, ponendolo a carico del capitolo 111416, U.P.B. 07.01.002, del bilancio di previsione 2013, che sarebbe privo di copertura finanziaria.

Tali disposizioni sarebbero in contrasto con l'articolo 81, quarto comma, Cost., nonché con i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

1.3.– La resistente ha svolto difese soltanto in relazione all'art. 7, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, sostenendo che detta norma non disporrebbe alcuna nuova destinazione dell'importo di euro 200.000.000,00, oggetto dell'anticipazione concessa dallo Stato alla Regione Abruzzo.

A suo avviso, l'espressione «economie di stanziamento» non si riferirebbe all'anticipazione di euro 200.000.000,00, quale liquidità assicurata dallo Stato per la copertura del debito sanitario, ma al diverso importo di euro 13.000.000,00, che nel bilancio 2012 era stato destinato dalla Regione Abruzzo all'eventuale ammortamento dell'anticipazione in caso di suo utilizzo. In concreto la Regione non vi avrebbe fatto ricorso, con la conseguenza che, non avendo dovuto utilizzare l'importo di euro 13.000.000,00 per pagare la rata di rimborso, questa somma sarebbe divenuta un'economia di bilancio.

Pertanto, l'importo oggetto della disposizione normativa impugnata non sarebbe mai stato destinato al pagamento della spesa sanitaria, ma alla copertura finanziaria inerente all'esercizio 2012 per un'obbligazione giuridica, quella avente ad oggetto il rimborso dell'anticipazione di liquidità, la quale non sarebbe mai sorta. Dunque, la Regione Abruzzo non avrebbe disposto la ricollocazione di risorse finanziarie finalizzate al settore sanitario, bensì una legittima riprogrammazione di una propria economia di bilancio, senza minimamente incidere sulla spesa sanitaria.

2.– Occorre esaminare in primo luogo le questioni relative all'art. 7, comma 4, della legge regionale in esame.

Il ricorrente, in riferimento agli art. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., formula sostanzialmente due censure inerenti rispettivamente: a) all'utilizzazione di un'economia di stanziamento, proveniente dall'esercizio 2012, nel successivo esercizio 2013; b) alla ricollocazione di risorse finalizzate al settore sanitario verso scopi di tipo diverso, pur non essendo stata «definita la situazione del debito pregresso, che incide tuttora sullo stato del patrimonio e sulla corretta gestione della liquidità delle aziende sanitarie». In relazione a quest'ultima censura viene invocata quale norma interposta l'art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009.

2.1.– La prima censura, quella mossa in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., è fondata.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare, proprio nei confronti della Regione Abruzzo, che «il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost. impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo» (sentenza n. 192 del 2012). In quella sede è stato precisato che questa regola è «posta a

presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive [quali le economie di spesa] dall'aggregato complessivo il quale determina il risultato di amministrazione» rende incerto e mutevole il risultato stesso, con ciò pregiudicando intrinsecamente la stabilità del bilancio.

Indipendentemente dalla fondatezza dell'eccezione formulata dalla Regione circa l'assenza di una situazione debitoria nei confronti dello Stato per la restituzione di anticipazioni destinate al pagamento della spesa sanitaria ed indipendentemente dal fatto che la stessa Regione Abruzzo risulta tuttora assoggettata alla disciplina del piano di rientro sanitario (questioni afferenti al secondo profilo d'impugnazione), non può essere condivisa la tesi della resistente secondo cui la norma contestata disporrebbe «una legittima riprogrammazione di una propria economia di bilancio».

È proprio la riprogrammazione in esame ad essere lesiva del precetto costituzionale invocato. Infatti, l'economia di bilancio relativo ad esercizi precedenti, ed in particolare quella di stanziamento, è intrinsecamente incompatibile con il concetto di riprogrammazione.

Peraltro, rispetto alla fattispecie di cui alla citata sentenza n. 192 del 2012, il vizio della disposizione impugnata appare ancor più evidente. Se nel caso allora deciso è stata oggetto di censura la riprogrammazione di un'economia vincolata per insussistenza del vincolo stesso, per quello in esame è proprio la norma impugnata a definire la risorsa impiegata quale «economia di stanziamento», cioè mera differenza tra somme stanziare e somme impegnate, valore intrinsecamente irriducibile al concetto di vincolo idoneo a legittimare, ove ne sussistano i presupposti, l'eventuale trasferimento.

Inoltre, l'art. 7, comma 4, della legge censurata entra in collisione anche con un principio desumibile dall'art. 81, quarto comma, Cost., quello dell'unità di bilancio. Esso è esplicitato dall'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e prescrive che il bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso vincolo disposti dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo, mutui destinati all'investimento, fondi strutturali di provenienza comunitaria, etc.). Se tale principio risulta indefettibile nell'ambito del singolo esercizio di competenza, a maggior ragione esso preclude che economie di spesa di esercizi precedenti possano essere trasferite a quello successivo attraverso una sorta di vincolo postumo, privo di qualsiasi fondamento normativo.

In ordine al concetto di economia di spesa è stato inoltre rilevato come lo stesso «collida intrinsecamente con quello di programmazione» e come lo stesso costituisca «sopravvenienza attiva vera e propria, che si riversa [deve riversarsi] – quale componente positiva – nella aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione» (sentenza n. 192 del 2012).

2.2.– La fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. determina l'assorbimento di quella sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

3.– Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, 27 e 28 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. sono fondate.

L'art. 16, prevede un contributo di euro 26.400,00 a favore del Consorzio di ricerca applicata alle biotecnologie (CRAB), ponendo il relativo onere a carico del

capitolo 101584, U.P.B. 07.01.004, del bilancio regionale 2013. Detta posta risulta priva di stanziamento.

L'art. 27, determina nella misura di euro 45.000,00 un contributo in favore dell'Associazione On The Road Onlus di Pescara, senza indicare il capitolo di bilancio su cui l'onere dovrebbe gravare.

L'art. 28 quantifica in euro 50.000,00 un contributo straordinario per la certificazione della gestione forestale sostenibile, ponendolo a carico del capitolo 111416, U.P.B. 07.01.002, del bilancio regionale 2013, il quale è privo di stanziamento.

È incontrovertibile che le disposizioni impugnate comportano un onere, la cui esistenza «si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenze n. 115 del 2012 e n. 30 del 1959). L'orientamento di questa Corte è costante nel ritenere che la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. può essere compiuta sia attraverso disposizioni di copertura della spesa (sentenze n. 115 del 2012 e n. 272 del 2011), sia attraverso norme fonte di spesa (sentenze n. 26 del 2013, n. 214 del 2012 e n. 212 del 2012). Peraltro, anche ove il vizio investa la componente finanziaria della legge, esso è estensibile alle disposizioni sostanziali generatrici della spesa (sentenze n. 51 del 2013 e n. 214 del 2012).

Dunque, il combinato delle disposizioni impugnate con i pertinenti stanziamenti di bilancio, assenti o incipienti, determina il difetto di copertura finanziaria e la conseguente illegittimità delle stesse per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost.

4.– Per quanto riguarda la questione di legittimità costituzionale dell'art.19 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013 in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., si deve dichiarare l'intervenuta cessazione della materia del contendere.

Detta norma quantifica in euro 300.000,00 gli oneri derivanti dalla sua applicazione, ponendoli a carico del capitolo 281602, U.P.B. 05.01.007, del bilancio regionale 2013, il cui stanziamento per l'esercizio in considerazione ammontava, al momento del ricorso, ad euro 100.000,00, insufficienti a garantire la copertura finanziaria.

Nelle more del giudizio, è intervenuta la legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013, il cui art. 7 (Variazione al bilancio di previsione 2013) aumenta di euro 200.000,00 lo stanziamento del capitolo 281602, U.P.B. 05.01.007.

Dall'evidenziato incremento discendono l'adeguamento della posta contabile all'onere derivante dall'applicazione dell'impugnato art. 19 e la dichiarazione, in ragione della variazione dello stanziamento e del sopravvenuto incremento, della cessazione della materia del contendere.

5.– L'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, 27 e 28 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., determina l'assorbimento di quelle sollevate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 7, comma 4, 16, 27 e 28 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie

per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)»;

2) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, promossa, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 ottobre 2013.

Sentenza: 24 ottobre 2013, n. 245

Materia: tutela della concorrenza

Parametri invocati: articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno» - articolo 51, comma 1

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 51, comma 1, della legge reg. Liguria n. 23/2011 per violazione del secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La Corte costituzionale ha riconosciuto come fondata rispetto all'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, la questione della legittimità costituzionale dell'articolo 51, comma 1, della legge regionale sopra citata, il quale prevede che, in attesa dell'adozione dei criteri per l'assegnazione dei posteggi sulle aree pubbliche (ad opera della Giunta regionale ai sensi dell'intesa in sede di Conferenza unificata, come stabilito dall'art. 17 della stessa legge regionale), «continuano ad applicarsi i criteri regionali previgenti».

Poiché la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna è preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari, la corte ha ritenuto assorbito l'ulteriore profilo di censura. Esaminando le motivazioni da essa poste alla base della propria decisione, risulta che la direttiva n. 2006/123/CE – pur ponendosi, in via prioritaria, la finalità della liberalizzazione delle attività economiche (e, tra queste, la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 [ex art. 43] del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) – consente, comunque, di porre dei limiti all'esercizio di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale (come quelli derivanti dalla scarsità delle risorse naturali, che determina la necessità della selezione tra i diversi candidati), come previsto dagli artt. 14, 15 e 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

Peraltro, la Corte ha, contestualmente, rilevato che l'art. 70, comma 5, dello stesso d.lgs. n. 59 del 2010 consente, a sua volta, espressamente di derogare alle regole dettate per tale regime autorizzatorio, proprio nel caso della regolamentazione del commercio al dettaglio su aree pubbliche, prevedendo che, «con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n.

131, anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del presente decreto, sono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie». Trattandosi di normativa «indiscutibilmente riconducibile alla materia "tutela della concorrenza" (che si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche: sentenza n. 291 del 2012)», viene dunque ribadito che «è alla competenza esclusiva dello Stato che spetta tale regolamentazione, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.», essendo inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa (sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006).

Nella specie, è dunque lo stesso art. 70, comma 5, del d.lgs. n. 59 del 2010 a stabilire che, attraverso lo strumento dell'intesa, si adottino (anche in deroga) non solo i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, ma anche le disposizioni per il passaggio tra il vecchio ed il nuovo regime (con ciò individuando espressamente, nella medesima sede partecipata, il luogo ove adottare la normativa transitoria, da intendersi quale ordinario strumento teleologicamente diretto a regolamentare i rapporti pendenti in caso di successione delle leggi nel tempo). Viceversa – nel prevedere che continuino ad applicarsi criteri regionali previgenti in attesa della adozione dei criteri di cui al citato art. 30, comma 4, del testo unico regionale in materia di commercio (come peraltro modificati dall'art. 17 della medesima legge reg. n. 23 del 2011) – la norma impugnata contrappone autonomamente scelte unilaterali del legislatore regionale, prese al di fuori di ogni procedimento partecipativo, con ciò violando l'evocato parametro. D'altronde, la circostanza che, nel frattempo (in data 5 luglio 2012), sia intervenuta l'intesa in sede di Conferenza unificata conferma tale conclusione, giacché l'intesa medesima risulta adottata «in attuazione dell'articolo 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di recepimento della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno», in un contesto dunque ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

Commercio - Norme della Regione Liguria - Commercio al dettaglio su aree pubbliche - Assegnazione dei posteggi sulle aree pubbliche - Previsione che in attesa dell'adozione dei nuovi criteri recettivi della normativa comunitaria, vengano applicati i criteri regionali previgenti - Contrasto con la previsione del decreto legislativo di attuazione della direttiva comunitaria relativa ai servizi nel mercato interno, che esclude scelte unilaterali del legislatore regionale e prevede lo strumento dell'intesa - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo di censura. - Legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, art. 51, comma 1. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, art. 70; direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE; (art. 117, primo comma). (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.44 del 30-10-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 51, comma 1, della legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-21 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 26 ottobre 2011 ed iscritto al n. 126 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Orlando Sivieri per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato (tra gli altri) l'articolo 51, comma 1, della legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno». La norma prevede che, in attesa dell'adozione dei criteri per l'assegnazione dei posteggi sulle aree pubbliche (ad opera della Giunta regionale ai sensi dell'intesa in sede di Conferenza unificata, come stabilito dall'art. 17 della stessa legge regionale), «continuano ad applicarsi i criteri regionali previgenti».

Secondo il ricorrente, la norma contrasta con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione poiché i criteri finora previsti dalla legislazione regionale – in particolare dall'art. 30, comma 4, della legge della Regione Liguria 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio), nella formulazione antecedente alle modifiche introdotte dalla legge reg. n. 23 del 2011 – vulnerano i principi comunitari posti a tutela della concorrenza di libertà di stabilimento e di parità di trattamento tra i partecipanti, in quanto impongono di tener conto, nel rilascio dell'autorizzazione, del maggior numero di presenze maturate nel mercato o nella fiera e, a parità di anzianità di presenze, della complessiva anzianità maturata quale risultante dal registro delle imprese, con l'effetto di limitare l'accesso di nuovi soggetti all'esercizio dell'attività commerciale, con ciò violando l'art. 12 della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno).

2.– La trattazione della presente questione di legittimità costituzionale perviene qui differenziata dalle altre proposte con il medesimo ricorso, già riservate a separata pronuncia (ordinanza n. 197 del 2012).

3.– Con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (essendo la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari: sentenze n. 127 e n. 120 del 2010) la questione è fondata.

3.1.– Come recentemente sottolineato (sentenza n. 98 del 2013), la direttiva n. 2006/123/CE – pur ponendosi, in via prioritaria, finalità di liberalizzazione delle attività economiche (e, tra queste, la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 [ex art. 43] del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) – consente, comunque, di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale (come quelli derivanti dalla scarsità delle risorse naturali, che determina la necessità della selezione tra i diversi candidati), come previsto, in termini generali, dagli artt. 14, 15 e 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). Peraltro, questa Corte ha, contestualmente, rilevato che l'art. 70, comma 5, dello stesso d.lgs. n. 59 del 2010 consente, a sua volta, espressamente di derogare alle regole dettate per tale regime autorizzatorio, proprio nel caso della regolamentazione del commercio al dettaglio su aree pubbliche, prevedendo che, «con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del presente decreto, sono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie».

3.2.– Trattandosi di normativa «indiscutibilmente riconducibile alla materia “tutela della concorrenza” (che si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche: sentenza n. 291 del 2012)», va dunque ribadito che «è alla competenza esclusiva dello Stato che spetta tale regolamentazione, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.», essendo inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa (sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006).

Nella specie, è dunque lo stesso art. 70, comma 5, del d.lgs. n. 59 del 2010 a stabilire che, attraverso lo strumento dell'intesa, si adottino (anche in deroga) non solo i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, ma anche le disposizioni per il passaggio tra il vecchio ed il nuovo regime (con ciò individuando espressamente, nella medesima sede partecipata, il luogo ove adottare la normativa transitoria, da intendersi quale ordinario strumento teleologicamente diretto a regolamentare i rapporti pendenti in caso di successione delle leggi nel tempo).

Viceversa – nel prevedere che continuino ad applicarsi criteri regionali previgenti in attesa della adozione dei criteri di cui al citato art. 30, comma 4, del testo unico regionale in materia di commercio (come peraltro modificati dall'art. 17 della medesima legge reg. n. 23 del 2011) – la norma impugnata contrappone autonomamente scelte unilaterali del legislatore regionale, prese al di fuori di ogni procedimento partecipativo, con ciò violando l'evocato parametro.

D'altronde, la circostanza che, nel frattempo (in data 5 luglio 2012), sia intervenuta l'intesa in sede di Conferenza unificata conferma tale conclusione, giacché, come testualmente specificato nella stessa intestazione, l'intesa medesima risulta adottata «in attuazione dell'articolo 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di recepimento della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno», in un contesto dunque ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

4.– Il comma 1 dell'art. 51 della legge reg. Liguria n. 23 del 2011, deve essere dunque dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione del secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., rimanendo assorbito l'ulteriore profilo di censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 51, comma 1, della legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 ottobre 2013.

Sentenza: 24 ottobre 2013, n. 246

Materia: cave e torbiere; ambiente

Parametri invocati: articolo 9 e articolo 117, primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Umbria 4 aprile 2012, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2012 in materia di entrate e di spese – Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali) - articolo 5, commi 1 e 2

Esito: inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Umbria n. 7/2012 in riferimento all'articolo 9 della Costituzione; non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1 e 2, della stessa legge, in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma della Costituzione

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'articolo 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Umbria n. 7/2012. Tale articolo al comma 1 prevede che «*Le autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva vigenti alla data del 31 dicembre 2011 e per le quali è in corso ovvero si è concluso positivamente il procedimento di accertamento di giacimento di cava possono essere ulteriormente prorogate rispetto ai termini di cui all'articolo 8, comma 4 della legge regionale 3 gennaio 2000, n. 2 (Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), e di cui all'articolo 4, comma 1 della legge regionale 12 febbraio 2010, n. 9 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2010 in materia di entrate e di spese), con le modalità stabilite dallo stesso comma 4 dell'articolo 8 per un periodo non superiore ad anni due, nel rispetto della superficie e dei volumi autorizzati*». Il comma 2 stabilisce invece che «*Le autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva vigenti alla data del 31 dicembre 2011, per le quali non sia stato completato il progetto autorizzato e non sia stata presentata richiesta di accertamento di giacimento di cava possono essere ulteriormente prorogate rispetto ai termini di cui all'articolo 8, comma 4 della L.R. 2/2000, e di cui all'articolo 4, comma 1 della L.R. 9/2010, con le modalità stabilite dallo stesso comma 4 dell'articolo 8 per un periodo non superiore ad anni due, ovvero possono essere ulteriormente autorizzate ai sensi dell'articolo 8 della L.R. 2/2000, nel rispetto della superficie e dei volumi autorizzati e per un periodo commisurato al volume residuo da estrarre*».

A giudizio del ricorrente tali disposizioni - prevedendo espressamente una proroga ulteriore della attività estrattiva rispetto ai termini biennali previsti dall'art. 8, comma 4 della l. r. 2/2000 e dall'art. 4, comma 1, della l.r. 9/2010 (che consentirebbe

che l'attività di estrazione di materiale di scavo possa avvenire senza la prescritta autorizzazione ambientale) - si pongono in contrasto sia con quanto previsto dalla direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE relativa alla valutazione dell'impatto ambientale sia con la normativa nazionale in materia ambientale e con gli artt. da 20 a 28 e dagli Allegati III, lett. s), e IV, punto 8, lett. i) del d.lgs. 152/2006.

In particolare, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale e comunitaria in materia di proroghe automatiche delle attività estrattive in assenza di procedure di VIA (cfr. sent. 67/2010), le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e del territorio; l'art. 117, primo comma, Cost., in ragione della lesione delle disposizioni di derivazione comunitaria; l'art. 9 Cost. in quanto non viene assicurata la dovuta tutela ambientale, essendo esclusa la possibilità di verificare la compromissione del territorio conseguente alla prosecuzione dell'attività estrattiva dopo la naturale scadenza dell'autorizzazione o in sua assenza.

Preliminarmente la Corte dichiara l'inammissibilità della censura riferita alla violazione dell'art. 9 Cost., in quanto la relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, allegata alla deliberazione del Consiglio dei ministri di impugnazione delle norme de quibus, non contiene alcun richiamo a tale parametro. Sul punto è, infatti, orientamento consolidato che nei giudizi di legittimità costituzionale deve sussistere a pena di inammissibilità una piena corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo si determina ad impugnare e il contenuto del ricorso.

Sempre preliminarmente la Corte rileva che - anche se successivamente alla proposizione del ricorso è stato aggiunto con l.r. 2/2013 all'impugnato art. 5 l.r. 7/2012 il comma 2 bis, secondo cui le proroghe introdotte dai commi 1 e 2 sono concesse dai Comuni "*previa verifica del rispetto della normativa vigente in materia di valutazione di impatto ambientale*" - le disposizioni impugnate hanno trovato, pur se in rari casi applicazione. Di conseguenza, pur ritenendo la modifica legislativa soddisfacente delle pretese del ricorrente, non può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in quanto l'altro requisito della mancata applicazione medio tempore delle norme censurate è esplicitamente escluso nel caso di specie.

Quanto al merito della questione, la Corte *in primis* sottolinea che è indiscutibile che la potestà legislativa esclusiva spettante alle regioni in materia di cave trovi un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto "*entità organica che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto*".

Con riferimento alle proroghe di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 5 l.r. 7/2012, la Corte rileva poi che queste risultano espressamente ed esclusivamente riferite non alle autorizzazioni rilasciate sotto il vigore della l.r. n. 28/1980, senza il rispetto della normativa relativa alla VIA, bensì alle autorizzazioni disciplinate dall'art. 8 della l.r. 2/2000, per le quali la legge prevede che sia già stata espletata la procedura, con esito positivo, di valutazione di impatto ambientale.

Né può essere censurabile la scelta del legislatore regionale (in una materia di competenza residuale) di disporre una mera posticipazione della durata dell'autorizzazione, per un tempo che deve ritenersi non incongruo ove commisurato alle reali esigenze degli operanti del settore, in considerazione della crisi economica. Ad avviso della Corte, tale scelta non appare in contrasto né con l'art. 26, d.lgs. n. 152/2006 né con i principi della direttiva 85/337/CEE. Infatti, tale norma - nel dettare la regola

della realizzazione entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di VIA dei progetti sottoposti alla fase di valutazione - dispone di tener conto delle “caratteristiche del progetto” affinché possa essere stabilito un periodo più lungo, prevedendo allo stesso tempo che, solo trascorso detto periodo, salvo proroga concessa, su istanza del proponente, dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di VIA debba essere reiterata.

Con la conseguenza che la legislazione regionale prevedendo un mero allungamento dei termini per il completamento delle attività già autorizzate appare rispondente ai livelli di tutela ambientale previsti dal d.lgs. n. 152/2006 e dalla direttiva n. 85/337/CEE, per cui le norme censurate non vulnerano alcuni dei parametri invocati dal presidente del Consiglio dei Ministri.

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Umbria - Autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva - Possibilità di proroga rispetto ai termini biennali previsti dalle leggi regionali n. 2 del 2000 e n. 9 del 2010, senza la prescritta autorizzazione ambientale VIA - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa comunitaria e nazionale in materia ambientale - Asserita lesione del principio di tutela dell'ambiente - Assenza di piena corrispondenza tra la deliberazione dell'organo legittimato all'impugnazione e il contenuto del ricorso - Inammissibilità della questione. - Legge della Regione Umbria 4 aprile 2012, n. 7, art. 5, commi 1 e 2. - Costituzione, art. 9.

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Umbria - Autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva - Possibilità di proroga rispetto ai termini biennali previsti dalle leggi regionali n. 2 del 2000 e n. 9 del 2010, senza la prescritta autorizzazione ambientale VIA - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa comunitaria e nazionale in materia ambientale - Asserita violazione del vincolo di osservanza degli obblighi comunitari - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Possibilità di interpretazione costituzionalmente conforme - Fattispecie consistente in un mero allungamento dei termini per il completamento delle attività già autorizzate e non già in una proroga automatica o rinnovo - Non fondatezza delle questioni. - Legge della Regione Umbria 4 aprile 2012, n. 7, art. 5, commi 1 e 2. - Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s). (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.44 del 30-10-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Umbria 4 aprile 2012, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2012 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-6 giugno 2012, depositato in cancelleria il 7 giugno 2012 ed iscritto al n. 88 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Paola Manuali per la Regione Umbria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'articolo 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Umbria 4 aprile 2012, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2012 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali).

Il comma 1 prevede che «Le autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva vigenti alla data del 31 dicembre 2011 e per le quali è in corso ovvero si è concluso positivamente il procedimento di accertamento di giacimento di cava possono essere ulteriormente prorogate rispetto ai termini di cui all'articolo 8, comma 4 della legge regionale 3 gennaio 2000, n. 2 (Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), e di cui all'articolo 4, comma 1 della legge regionale 12 febbraio 2010, n. 9 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2010 in materia di entrate e di spese), con le modalità stabilite dallo stesso comma 4 dell'articolo 8 per un periodo non superiore ad anni due, nel rispetto della superficie e dei volumi autorizzati» (comma 1). Il comma 2 dispone che «Le autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva vigenti alla data del 31 dicembre 2011, per le quali non sia stato completato il progetto autorizzato e non sia stata presentata richiesta di accertamento di giacimento di cava possono essere ulteriormente prorogate rispetto ai termini di cui all'articolo 8, comma 4 della L.R. 2/2000, e di cui all'articolo 4, comma 1 della L.R. 9/2010, con le modalità stabilite dallo stesso comma 4 dell'articolo 8 per un periodo non superiore ad anni due, ovvero possono essere ulteriormente autorizzate ai sensi dell'articolo 8 della L.R. 2/2000, nel rispetto della superficie e dei volumi autorizzati e per un periodo commisurato al volume residuo da estrarre».

Il ricorrente – sulla premessa che, in entrambi i casi, la norma regionale prevede espressamente una proroga ulteriore della attività estrattiva rispetto ai termini biennali previsti dall'art. 8, comma 4, della legge reg. n. 2 del 2000 e dall'art. 4, comma 1, della legge reg. n. 9 del 2010, la quale consentirebbe che l'attività di estrazione di materiale di scavo possa avvenire senza la prescritta autorizzazione ambientale – ritiene in sintesi che i commi impugnati si pongano in contrasto sia con le disposizioni della direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), sia con la vigente normativa nazionale in materia ambientale dettata dagli artt. da 20 a 28 e dagli Allegati III, lettera s), e IV, punto 8, lettera i), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). E, di conseguenza (richiamata la giurisprudenza costituzionale e comunitaria in tema di proroghe automatiche delle attività estrattive in assenza di procedure di VIA: sentenza n. 67 del 2010), deduce la lesione: a) dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che attribuisce potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e del territorio; b) dell'art. 117, primo comma, Cost., in ragione della lesione delle disposizioni di derivazione comunitaria (la direttiva n. 85/337/CEE) di cui i testi normativi statali (il d.lgs. n. 152 del 2006) costituiscono attuazione; c) dell'art. 9 Cost., in quanto non viene assicurata la dovuta tutela dell'ambiente, rimanendo sostanzialmente esclusa la possibilità di verificare l'eventuale compromissione del territorio conseguente alla prosecuzione dell'attività estrattiva dopo la naturale scadenza dell'autorizzazione o in sua assenza.

2.– La Regione resistente ha pregiudizialmente dedotto l'inammissibilità della censura riferita alla violazione dell'art. 9 Cost., in ragione del fatto che la relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, allegata alla deliberazione del Consiglio dei ministri di impugnazione delle norme de quibus, non contiene alcun richiamo a detto parametro.

L'eccezione è fondata. Questa Corte ha più volte statuito che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve sussistere, a pena d'inammissibilità, 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 di impugnazione (sentenza n. 149 del 2012), e che «tale principio non riguarda solamente l'individuazione della norma censurata, ma anche l'esatta delimitazione dei parametri del ricorso» (sentenza n. 198 del 2012). L'assenza di qualsiasi riferimento, nella specie, alla sussistenza di una volontà politica di impugnare la normativa de qua anche con riferimento all'art. 9 Cost., rende dunque inammissibile la relativa censura.

3.– Sempre preliminarmente, va rilevato che, successivamente alla proposizione del ricorso in via principale, l'art. 1 della legge della Regione Umbria 30 gennaio 2013, n. 2, recante «Ulteriore integrazione della legge regionale 4 aprile 2012, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2012 in materia di entrate e spese - Modificazioni e integrazioni di leggi regionali)», ha aggiunto all'impugnato art. 5 il comma 2-bis, secondo cui «Le proroghe di cui ai commi 1 e 2 sono concesse dai Comuni previa verifica del rispetto della normativa vigente in materia di Valutazione di Impatto Ambientale».

Poiché il thema decidendum riguarda specificamente l'illegittimità derivante dalla dedotta mancata previsione della applicabilità delle procedure di VIA alle proroghe de quibus, se la sopravvenuta modifica normativa risulta pienamente soddisfattiva delle pretese del ricorrente (ricorrendo pertanto una delle due condizioni che la giurisprudenza di questa Corte ha enucleato per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere: sentenze n. 93 e n. 3 del 2013, n. 300 del 2012), tuttavia, l'ulteriore requisito della mancata applicazione medio tempore delle norme censurate è esplicitamente escluso dalla stessa Regione resistente che, attraverso il Servizio Avvocatura regionale, ha comunicato che, dalle risposte avute da alcuni dei Comuni interpellati in merito, «emerge che le norme citate, pur se in rari casi, hanno trovato applicazione».

Tale riscontro (che, peraltro, di per sé non contiene alcuna specificazione in ordine al fatto che le proroghe siano state concesse con o senza la previa verifica del rispetto della normativa di VIA) non consente di addivenire ad una pronuncia di cessazione della materia del contendere (sentenze n. 93 e n. 22 del 2013 e ordinanza n. 31 del 2013), e rende dunque necessario esaminare nel merito le proposte questioni, sulle quali la Regione resistente, nonostante la sopravvenuta modifica normativa («introdotta per fugare i timori [...] che hanno indotto il Governo a proporre il ricorso») ha continuato a difendersi, ritenendole comunque prive di fondamento (memoria illustrativa di udienza).

4.– La questione non è fondata.

4.1.– Il ricorrente deduce che la censurata proroga ulteriore della attività estrattiva rispetto ai termini biennali previsti dall'art. 8, comma 4, della legge reg. n. 2 del 2000 e dall'art. 4, comma 1, della legge reg. n. 9 del 2010, consentirebbe l'attività di estrazione di materiale di scavo senza la prescritta autorizzazione ambientale. Ed osserva che – se è ammissibile sottrarre alla procedura di VIA quei rinnovi di autorizzazione per progetti estrattivi autorizzati sulla base di una previa valutazione di impatto ambientale ovvero di una verifica di assoggettabilità a VIA – ciò, tuttavia, non potrebbe avvenire nel caso in cui l'originaria autorizzazione alla realizzazione dell'impianto e la conseguente autorizzazione all'esercizio risultino rilasciate anteriormente all'entrata in vigore della normativa nazionale in esame, di recepimento della disciplina comunitaria.

4.2.– Dalla analisi della copiosa normativa regionale in materia di cave e relative procedure di VIA, ovvero di verifica di assoggettabilità, tali doglianze risultano frutto di una erronea premessa interpretativa.

Preliminarmente, si sottolinea come non sia affatto in discussione che la potestà legislativa residuale spettante alla Regione resistente in materia di cave (ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.) trovi un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto; e che, pertanto, ad essa Regione sia consentito, in tale assetto di attribuzioni, soltanto di incrementare eventualmente i livelli della tutela ambientale, allorquando «essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (sentenze n. 145 del 2013, n. 66 del 2012 e n. 225 del 2009).

Ciò premesso, va rilevato che la Regione Umbria ha dato attuazione alla direttiva n. 85/337/CEE, come modificata dalla direttiva 3 marzo 1997, n. 97/11/CE (Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), con la legge della Regione Umbria 9 aprile 1998, n. 11 (Norme in materia di impatto ambientale), entrata in vigore il 23 aprile 1998, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 12. Da tale data, i progetti relativi ad attività di cava sono sottoposti a procedura di VIA, ovvero a verifica di assoggettabilità, anche secondo quanto disposto successivamente dalla legge della Regione Umbria 16 febbraio 2010, n. 12, recante «Norme di riordino e semplificazione in materia di valutazione ambientale strategica e valutazione di impatto ambientale, in attuazione dell'articolo 35 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modificazioni ed integrazioni», che nell'abrogare la legge reg. n. 11 del 1998, ne ha mantenuto il contenuto precettivo conformandolo ed aggiornandolo anche alle sopravvenute norme statali in materia di tutela ambientale.

4.3.– A tale normativa regionale si aggiunge e si correla quella specificamente riguardante la disciplina delle attività di cava – originariamente posta dalla legge della Regione Umbria 8 aprile 1980, n. 28 (Coltivazione di cave e torbiere), integrata dalla legge della Regione Umbria 26 aprile 1985, n. 27 (Norme transitorie per l'esercizio delle attività di cava e integrazione della legge regionale 8 aprile 1980, n. 28) – di cui alla legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2 (Norme per la disciplina

dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni) come successivamente modificata ed integrata.

In particolare, la legge della Regione Umbria 29 dicembre 2003, n. 26 (Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni, della legge regionale 3 gennaio 2000 n. 2. Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), ha introdotto nella legge reg. n. 2 del 2000 l'art. 5-bis, il quale regola una speciale procedura dell'accertamento dei giacimenti di cava, preliminare all'approvazione del progetto ed al successivo rilascio dell'autorizzazione (comma 1), nel cui ambito si svolge anche, ove necessaria, la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA (comma 7). Il procedimento di approvazione del progetto resta regolato dall'art. 7, anch'esso modificato dalla legge reg. n. 26 del 2003, che ne prevede la sospensione «nei casi in cui il progetto deve essere sottoposto alla procedura di VIA» (comma 5).

Sotto altro aspetto, va poi evidenziato che – diversamente dalla legge reg. n. 28 del 1980, che stabiliva la durata massima dell'attività di cava in venti anni, con possibilità di rinnovo a richiesta del titolare, da presentarsi almeno sei mesi prima della scadenza, con l'osservanza delle norme previste per il rilascio (art. 7), senza prevedere la possibilità di proroghe – l'art. 8 della legge reg. n. 2 del 2000, come modificato dalla legge reg. n. 26 del 2003, stabilisce che «Il termine massimo di durata dell'autorizzazione è fissato in anni dieci, prorogabile per non più di due anni nel solo caso in cui alla data prevista per la scadenza non siano state estratte le quantità autorizzate», e che «La domanda di proroga è inoltrata al Comune trenta giorni prima della data di scadenza, con indicazione delle quantità non estratte e dei tempi occorrenti per completare l'escavazione» (comma 4). Viceversa, le proroghe delle autorizzazioni rilasciate sotto il vigore della normativa precedente alla legge reg. n. 2 del 2000 sono disciplinate nell'art. 19, comma 6, della legge stessa, che non ha subito modifiche, e che prevede la possibilità di prosecuzione dell'attività alla scadenza per un periodo non superiore a due anni «per consentire l'estrazione della quantità massima di materiale di cava in banco autorizzata ovvero per le aree autorizzate».

4.4.– Ciò premesso (analogamente a quanto ritenuto nella sentenza n. 145 del 2013), anche in questo contesto erroneamente viene richiamata dal Governo ricorrente, a sostegno della illegittimità delle norme impugnate, la sentenza n. 67 del 2010, che si fonda sulla riscontrata illegittimità di normative regionali, le quali, nella materia de qua, avevano introdotto eccezionali ed automatiche “proroghe di diritto” per autorizzazioni all'esercizio di cave, rilasciate in assenza di procedure di VIA, e per di più già soggette a “rinnovi”, in una situazione dunque di sicuro contrasto con l'effetto utile della direttiva n. 85/337/CEE, perché manteneva «inalterato lo status quo, sostanzialmente sine die, superando qualsiasi esigenza di “rimodulare” i provvedimenti autorizzatori in funzione delle modifiche subite, nel tempo, dal territorio e dall'ambiente».

Al contrario, le norme impugnate (come quelle della Provincia autonoma di Trento scrutinate nella citata sentenza n. 145 del 2013) risultano immuni dai dedotti profili di incostituzionalità, potendo essere inquadrare, e doverosamente lette in senso costituzionalmente conforme, nel contesto (teso a dare sollecita ed effettiva attuazione alla direttiva n. 85/337/CEE) delle richiamate normative regionali in tema di regolamentazione della disciplina della valutazione di impatto ambientale e della attività di cava.

In particolare, come detto, le proroghe di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 5 della legge reg. n. 7 del 2012 (così come la proroga di cui all'art. 4, comma 1, della legge reg. n. 9 del 2010) risultano espressamente ed esclusivamente riferite (non già alle autorizzazioni rilasciate sotto il vigore della legge reg. n. 28 del 1980, senza il rispetto della normativa relativa alla VIA, disciplinate dalla specifica normativa di cui all'art. 19, comma 6, della legge reg. n. 2 del 2000, in alcun modo richiamata, neppure per implicito, dalle disposizioni oggetto di impugnazione), bensì alle autorizzazioni disciplinate dall'art. 8 della legge reg. n. 2 del 2000, per le quali la legge vuole che sia stata già espletata la procedura, con esito positivo, di valutazione di impatto ambientale (ovvero la verifica di assoggettabilità), anch'essa espressamente prevista (dall'art. 7, comma 5), quale condizione per la definizione del procedimento per l'approvazione del relativo progetto.

4.5.– D'altronde, va ritenuta in sé non censurabile la scelta del legislatore regionale (in una materia di competenza residuale) di disporre una mera posticipazione della durata dell'autorizzazione, per un tempo che deve ritenersi non incongruo ove commisurato alle contingenti reali esigenze degli operatori del settore, in considerazione della «crisi economica congiunturale che ha portato a drastiche riduzioni nella produzione di materiali considerato anche l'attuale periodo di contrazione del mercato» (come evidenziato nei lavori preparatori).

Questa si configura quale scelta che non contrasta con quanto disposto dall'art. 26, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, né con i principi della direttiva n. 85/337/CEE.

Rilevato, infatti che (per espressa previsione) i termini di cui al richiamato comma 6 dell'art. 26 si applicano solo ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), va comunque sottolineato che tale norma – nel porre la regola della realizzazione entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale dei progetti sottoposti alla fase di valutazione – tiene, pur sempre, conto delle “caratteristiche del progetto” perché possa stabilirsi un periodo più lungo, prevedendo contestualmente che, solo trascorso detto periodo, salvo proroga concessa, su istanza del proponente, dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale debba essere reiterata.

Non si tratta, quindi, né di una proroga automatica atta ad eludere l'osservanza nell'esercizio della attività di cava della normativa di VIA (come nel caso della sentenza n. 67 del 2010), né di un rinnovo, anch'esso non autorizzabile, in virtù di quanto disposto dalla legislazione regionale vigente, se non previa riedizione del procedimento di VIA (v. in tal senso, sentenza n. 114 del 2012), ma di un mero allungamento dei termini per il completamento delle attività già autorizzate.

4.6.– Tale assetto normativo risulta dunque rispondente ai livelli di tutela ambientale perseguita dal d.lgs. n. 152 del 2006, in coerenza con la salvaguardia dello “effetto utile” (sentenza n. 67 del 2010) perseguita dalla direttiva comunitaria n. 85/337/CE (di cui la normativa statale costituisce attuazione), e quindi le norme censurate non vulnerano nessuno dei parametri evocati dal ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Umbria 4 aprile 2012, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2012 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 9 della Costituzione;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, della medesima legge reg. Umbria n. 7 del 2012, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 ottobre 2013.

Sentenza: 25 ottobre 2013, n. 250

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015), artt. 13 e 14

- Esito:** - illegittimità costituzionale degli articoli 13, comma 1, e 14, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015) nella parte inerente all'imputazione della spesa ai capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002) del bilancio di previsione 2013 per violazione dell'art. 81, comma quarto, Cost.;
- illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), nella parte in cui contabilizza, nell'entrata del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00;
 - illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, nella parte in cui contabilizza, nella spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00;
 - illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, nella parte in cui applica al bilancio di previsione 2013 il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Corte costituzionale con la sentenza in esame si esprime sul ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti degli articoli 13 e 14 della legge Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015), per violazione degli articoli 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.

Nel ricorso governativo si rileva che la legge regionale dell'Abruzzo dispone l'utilizzo di quota parte dell'avanzo di amministrazione presunto a copertura di

stanziamenti di spesa, malgrado non sia stata ancora accertata l'effettiva disponibilità dello stesso con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2012.

In tal modo la Regione Abruzzo violerebbe il principio di equilibrio del bilancio, di cui all'articolo 81, quarto comma, Cost., ed i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica fissati ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost.

La Corte dichiara non ammissibili i rilievi formulati in relazione all'articolo 117, terzo comma, Cost., e prende, invece, in esame le sole censure formulate per violazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

La Corte ritiene che la questione sollevata nei confronti degli articoli 13, comma 1, e 14, comma 1, in riferimento all'articolo 81, quarto comma, Cost., sotto il profilo della lesione dell'equilibrio del bilancio, è fondata limitatamente alla parte del comma 1 che determina le modalità di copertura della spesa.

Il parametro costituzionale evocato opera sia in relazione ai criteri di imputazione della spesa, sia attraverso il principio "attuativo" dell'unità di bilancio, desumibile dall'articolo 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), come già affermato dalla Corte con la sentenza n. 241 del 2013.

Entrambe le norme impugnate sono incompatibili con i precetti desumibili dall'articolo 81, quarto comma, Cost., in quanto comportano:

a) l'indebita utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto per fronteggiare le obbligazioni perfezionate negli esercizi precedenti e scadute o in scadenza nell'esercizio 2013;

b) la creazione di uno squilibrio nel bilancio dovuto all'allargamento delle autorizzazioni di spesa della Regione a seguito di tale operazione.

Secondo la Consulta, in relazione alla prima censura (lett. a), è evidente, da un lato, che la copertura della spesa è viziata per effetto della non consentita imputazione all'avanzo di amministrazione presunto, entità giuridicamente ed economicamente inesistente (sentenza n. 70 del 2012), e, dall'altro, che il principio di unità, prescrivendo «*che il bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso vincolo disposti dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo, mutui destinati all'investimento, fondi strutturali di provenienza comunitaria, etc.)*» (sentenza n. 241 del 2013), non consente la correlazione vincolata tra la posta di entrata e la spesa, dal momento che nella fattispecie in esame non esiste alcuna specifica disposizione legittimante tale deroga.

Quanto alla seconda censura (lett. b), le violazioni dei principi della copertura e dell'unità concorrono a rendere il bilancio dell'esercizio 2013 privo di equilibrio nel suo complesso, poiché determinano il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili.

Lo schema descritto è elusivo del parametro costituzionale poiché consente di dedicare risorse effettivamente disponibili a spese discrezionali ancora da assumere e comunque non pervenute alla fase del perfezionamento, anziché impiegarle in via prioritaria per l'adempimento delle obbligazioni scadute o in scadenza. Ciò comporta la lesione del principio dell'equilibrio del bilancio.

Secondo la giurisprudenza della Corte *l'avanzo di amministrazione presunto costituisce entità giuridicamente e contabilmente inesistente in forza del principio per cui «nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo*

presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente» (sentenze n. 309 e n. 70 del 2012).

La Corte conclude quindi dichiarando la parziale illegittimità costituzionale del comma 1 dei due articoli censurati, ma chiarisce che tale declaratoria non ha alcun riflesso invalidante nei confronti della residua parte dei commi 1 degli artt. 13 e 14 e delle modalità di liquidazione delle spese necessarie per l'adempimento delle obbligazioni inerenti agli esercizi pregressi, previste dai commi 2 e 3 dei medesimi articoli.

Ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale degli artt. 1 e 4 della legge regionale Abruzzo n. 3 del 2013 nella parte in cui contabilizzano, rispettivamente sul versante dell'entrata e della spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, l'avanzo di amministrazione presunto nella misura di euro 9.000.000,00, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli articoli 13 e 14 alla riassegnazione dei residui passivi in conto capitale e di parte corrente; e dell'articolo 11 della legge regionale Abruzzo n. 3 del 2013, nella parte in cui applica al bilancio di previsione 2013 l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli artt. 13 e 14 alla riassegnazione dei residui passivi in conto capitale e di parte corrente.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" alla chiusura dell'esercizio 2012 a copertura di stanziamenti di spese non vincolate, in particolare quelle relative alla rassegnazione dei residui passivi perenti in conto capitale e di parte corrente iscritte rispettivamente ai capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002) - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Carezza di motivazione - Inammissibilità della questione. - Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3, artt. 13 e 14. - Costituzione, art. 117, terzo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" alla chiusura dell'esercizio 2012 a copertura di stanziamenti di spese non vincolate, in particolare quelle relative alla riassegnazione dei residui passivi perenti in conto capitale e di parte corrente iscritte rispettivamente ai capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002) - Mancanza del necessario presupposto dell'accertamento dell'avanzo di amministrazione in sede di approvazione del rendiconto relativo all'esercizio nel quale l'avanzo medesimo si e' formato - Sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili - Violazione del principio di equilibrio del bilancio - Violazione del principio di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale parziale, nella parte inerente all'imputazione della spesa ai capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002) del bilancio di previsione 2013 - Assorbimento di ulteriore questione. - Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3, artt. 13, comma 1, e 14, comma 1. - Costituzione, art. 81, quarto comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Contabilizzazione sul versante dell'entrata e della spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, dell'avanzo di amministrazione presunto nella misura di euro 9.000.000,00, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli artt. 13 e 14 alla riassegnazione dei residui passivi in conto capitale e di parte corrente - Violazione del principio di equilibrio del bilancio - Violazione del principio di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale in via consequenziale, nella parte in cui e' contabilizzato, nell'entrata del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00. - Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3, artt. 1 e 4. - Costituzione, art. 81, quarto comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Applicazione al bilancio di previsione 2013 dell'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012, nella misura di euro 9.000.000,00, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli artt. 13 e 14 alla rassegnazione dei residui passivi in conto capitale e di parte corrente - Violazione del principio di equilibrio del bilancio - Violazione del principio di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale in via consequenziale, nella parte in cui è applicato al bilancio di previsione 2013 il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00. - Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3, art. 11. - Costituzione, art. 81, quarto comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.44 del 30-10-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 14 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 bilancio pluriennale 2013-2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-20 marzo 2013, depositato in cancelleria il 21 marzo 2013 ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 13 e 14 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015), in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.

Il ricorrente lamenta che dette disposizioni prevedono l'utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" (termine impiegato dalla legge di contabilità regionale per indicare l'avanzo di amministrazione presunto, espressione che sarà utilizzata in prosieguo) alla chiusura dell'esercizio 2012 a copertura di stanziamenti di spese non vincolate, in particolare quelle relative alla riassegnazione dei residui passivi perenti in conto capitale e di parte corrente, iscritte rispettivamente ai capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002).

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che la legge regionale, malgrado non sia stata ancora accertata l'effettiva disponibilità dell'avanzo di amministrazione presunto con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2012, dispone l'utilizzo di quota parte dello stesso a copertura di stanziamenti di spesa. In tal modo essa violerebbe il principio di equilibrio del bilancio, di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., ed i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica

fissati ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Mediante il censurato meccanismo la Regione Abruzzo realizzerebbe «il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del consuntivo dell'esercizio precedente» e non assicurerebbe la copertura delle spese «attraverso la previa verifica della disponibilità effettiva delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate e uscite».

Il ricorrente ricorda come questa Corte abbia declinato i canoni contabili fondamentali con specifico riferimento all'avanzo di amministrazione, affermando che quest'ultimo può esistere, giuridicamente e contabilmente, soltanto sul necessario presupposto del suo già avvenuto accertamento in sede di approvazione del rendiconto relativo all'esercizio nel quale l'avanzo si è formato. Prima di tale momento l'avanzo non può che essere «presunto ed – in quanto tale – giuridicamente inesistente» (sentenza n. 70 del 2012).

Inoltre, secondo il ricorrente, la misura delle risorse complessivamente stanziata dalla legge in esame nei fondi destinati alla riscrittura dei residui passivi perenti sarebbe incongrua rispetto al loro ammontare complessivo.

In sostanza, le censure formulate dal ricorrente in relazione agli evocati parametri possono essere così sintetizzate: a) realizzazione del formale pareggio di bilancio attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto relativo all'esercizio 2012 ed il suo collegamento finalistico alla copertura dei debiti pregressi scaduti o in scadenza nell'esercizio in corso; b) produzione di un sostanziale squilibrio attraverso questa operazione diretta ad ampliare complessivamente la spesa dell'esercizio 2013; c) insufficienza dello stanziamento del fondo per la riassegnazione dei residui perenti in relazione all'ammontare della massa complessiva degli stessi alla data del 31 dicembre 2011, che sarebbe «pari a circa 21 milioni di euro, diversamente da quanto riportato nel bilancio di previsione per il 2013 ove sono complessivamente stanziati nei fondi per la riscrittura dei residui passivi perenti, risorse per euro 9.000.000,00».

2.– Le censure formulate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. sono inammissibili.

Il ricorrente non svolge alcun percorso argomentativo idoneo a collegare le norme impugnate al parametro costituzionale invocato, né deduce alcuna disposizione interposta in grado di illustrare la pretesa illegittimità delle disposizioni stesse.

3.– Quanto alle censure formulate in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., è utile preventivamente delimitare la relazione tra i profili di illegittimità prospettati ed il contenuto dei singoli commi delle disposizioni impugnate.

L'art. 13 dispone che: «1. È autorizzata l'iscrizione, nello stato di previsione della spesa, del cap. 323500 (U.P.B. 15.02.003) denominato “Fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi delle spese in conto capitale, perenti, agli effetti amministrativi, reclamate dai creditori”, ai sensi dell'art. 34, comma 7, lett. a) della L.R. 25 marzo 2002, n. 3, con lo stanziamento per competenza di euro 6.000.000,00. 2. Il Dirigente del Servizio Bilancio è autorizzato a prelevare, dal predetto fondo, con propria determina, le somme occorrenti per la corresponsione a favore dei creditori degli importi di cui al comma precedente, previa iscrizione degli stanziamenti necessari nei pertinenti capitoli o in nuovi capitoli dello stato di previsione della spesa. 3. I

prelevamenti e le conseguenti reiscrizioni di cui al secondo comma sono disposti previo accertamento e certificazione da parte della Direzione competente: - della non sopravvenuta prescrizione delle somme relative; - dell'avvenuto perfezionamento dell'obbligazione nell'esercizio originario di competenza; - dell'impegno che diede luogo al residuo passivo successivamente caduto in perenzione amministrativa».

L'art. 14 prevede che: «1. È autorizzata l'iscrizione, nello stato di previsione della spesa, del cap. 321920 (U.P.B. 15.01.002) denominato "Fondo di riserva per la riassegnazione dei residui passivi di parte corrente, perenti agli effetti amministrativi, reclamate dai creditori", ai sensi dell'art. 18, comma 2, della L.R. 25 marzo 2002, n. 3, con lo stanziamento per competenza di euro 3.000.000,00. 2. Il Dirigente del Servizio Bilancio è autorizzato a prelevare, dal predetto fondo, con propria determina, le somme occorrenti per la corresponsione a favore dei creditori degli importi di cui al comma precedente, previa iscrizione degli stanziamenti necessari nei pertinenti capitoli o in nuovi capitoli dello stato di previsione della spesa. 3. I prelevamenti e le conseguenti reiscrizioni di cui al secondo comma sono disposti previo accertamento e certificazione da parte della Direzione competente: - della non sopravvenuta prescrizione delle somme relative; - dell'avvenuto perfezionamento dell'obbligazione nell'esercizio originario di competenza; - dell'impegno che diede luogo al residuo passivo successivamente caduto in perenzione amministrativa».

Nella loro speculare simmetria le due disposizioni istituiscono un fondo finalizzato al pagamento di spese caratterizzate dall'avvenuto perfezionamento dell'obbligazione nell'esercizio originario di competenza, dal rispetto delle procedure contabili che diedero luogo all'impegno di spesa prima dell'intervenuta perenzione amministrativa e dalla non sopravvenuta prescrizione dei crediti afferenti a detta categoria di spese.

Tenuto conto che «la perenzione amministrativa [...] consiste nell'eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi non smaltiti, decorso un breve arco temporale dall'esercizio in cui è stato assunto il relativo impegno [ma che...] fino alla decorrenza dei termini per la prescrizione, non produce però alcun effetto sul diritto del creditore, la cui posizione è assolutamente intangibile da parte dei procedimenti contabili» (sentenza n. 70 del 2012), è evidente che le norme in esame attengono all'esercizio del potere-dovere dell'amministrazione di onorare le obbligazioni perfezionate negli esercizi precedenti (e così cancellate in via amministrativa dalle scritture contabili) già scadute o in scadenza in quello di competenza.

Ciò premesso è opportuno sottolineare come il comma 1 di entrambi gli articoli impugnati individui sia la tipologia della spesa sia le modalità della relativa copertura, prevedendone l'imputazione ai capitoli 323500 e 321920, poste inserite rispettivamente nelle UU.PP.BB. 15.02.003 e 15.01.002, le quali - a loro volta - sono collegate alla posta di entrata ove è allocato l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012. I successivi commi 2 e 3 degli artt. 13 e 14 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013 si limitano a disciplinare il procedimento per la liquidazione della spesa.

Le censure poste in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., secondo i profili precedentemente sintetizzati, si riferiscono esclusivamente alla parte del comma 1 dei due articoli che determina le modalità di copertura, mentre non vengono formulate censure nei confronti della tipologia di spesa interessata - a sua volta individuata dal comma 1 - e del procedimento inerente alla liquidazione dei debiti pregressi, disciplinato dai due commi successivi di entrambe le disposizioni impuginate.

3.1. – Alla luce di quanto premesso, la questione sollevata nei confronti degli artt. 13, comma 1, e 14, comma 1, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., sotto il profilo della lesione dell'equilibrio del bilancio, è fondata limitatamente alla parte del comma 1 che determina le modalità di copertura della spesa.

Il parametro costituzionale evocato opera sia in relazione ai criteri di imputazione della spesa, sia attraverso il principio "attuativo" dell'unità di bilancio, desumibile dall'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), come già affermato da questa Corte (sentenza n. 241 del 2013).

Entrambe le norme impugnate sono incompatibili con i precetti desumibili dall'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto comportano: a) l'indebita utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto per fronteggiare le obbligazioni perfezionate negli esercizi precedenti e scadute o in scadenza nell'esercizio 2013; b) la creazione di uno squilibrio nel bilancio dovuto all'allargamento delle autorizzazioni di spesa della Regione a seguito di tale operazione.

Quanto alla prima censura, è evidente, da un lato, che la copertura della spesa è viziata per effetto della non consentita imputazione all'avanzo di amministrazione presunto, entità giuridicamente ed economicamente inesistente (sentenza n. 70 del 2012), e, dall'altro, che il principio di unità, prescrivendo «che il bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso vincolo disposti dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo, mutui destinati all'investimento, fondi strutturali di provenienza comunitaria, etc.)» (sentenza n. 241 del 2013), non consente la correlazione vincolata tra la posta di entrata e la spesa, dal momento che nella fattispecie in esame non esiste alcuna specifica disposizione legittimante tale deroga.

Quanto alla seconda censura, le descritte violazioni dei principi della copertura e dell'unità concorrono a rendere il bilancio dell'esercizio 2013 privo di equilibrio nel suo complesso, poiché determinano il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili.

Il descritto schema elusivo del parametro costituzionale consente di dedicare risorse effettivamente disponibili a spese discrezionali ancora da assumere e comunque non pervenute alla fase del perfezionamento, anziché impiegarle in via prioritaria per l'adempimento delle obbligazioni scadute o in scadenza. Ciò comporta la lesione del principio dell'equilibrio del bilancio.

Inoltre, nella fattispecie in esame viene a mancare la necessaria «contestualità [...] dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa» con «quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime» (sentenza n. 213 del 2008). Infatti, mentre il pagamento dei debiti pregressi è legittimo e doveroso e non può essere condizionato a determinati eventi, la correlata risorsa dell'avanzo presunto di amministrazione risulta inconsistente ed inutilizzabile per la copertura di detta spesa.

3.2.– Proprio in relazione al parametro invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri è opportuno ricordare che il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, già individuato da questa Corte come precetto dinamico della gestione finanziaria (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche.

Detto principio impone all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio. In quest'ultima condizione viene a trovarsi la Regione Abruzzo, la quale, da un lato, vede pregiudicato il pareggio dall'impropria utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto e, dall'altro, non può omettere il doveroso adempimento delle obbligazioni relative agli esercizi precedenti.

Lo strumento di risoluzione di tale patente conflitto è quello dell'adozione di appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute.

Il principio dell'equilibrio del bilancio, infatti, ha contenuti di natura sostanziale: esso non può essere limitato al pareggio formale della spesa e dell'entrata (sentenza n. 1 del 1966), ma deve estendersi – attraverso un'ordinata programmazione delle transazioni finanziarie – alla prevenzione dei rischi di squilibrio, che derivano inevitabilmente dal progressivo sviluppo di situazioni debitorie generate dall'inerzia o dai ritardi dell'amministrazione.

Peraltro, i limiti fissati dal ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri – il quale non ha impugnato l'utilizzazione di un'ulteriore parte dell'avanzo di amministrazione presunto (quantificato in euro 1.053.840.000,00) prevista dall'art. 11 della legge in esame – non esonerano la Regione dal concreto perseguimento dell'equilibrio tendenziale del bilancio. Questa Corte ha già affermato (sentenza n. 70 del 2012) che «Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa»; la seconda nel continuo perseguimento di una situazione di equilibrio tra partite attive e passive che compongono il bilancio, attraverso un'interazione delle loro dinamiche in modo tale che il saldo sia tendenzialmente nullo. Ciò determina nell'amministrazione pubblica l'esigenza di un costante controllo di coerenza tra la struttura delle singole partite attive e passive che compongono il bilancio stesso.

Nel caso in esame, la limitazione della declaratoria d'incostituzionalità dell'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto alle sole partite di spesa oggetto del ricorso non esonera la Regione dal rispetto dei canoni derivanti dal precetto costituzionale dell'equilibrio complessivo del bilancio, anche in relazione alla dimensione di assoluto rilievo dell'avanzo di amministrazione presunto residuale.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'avanzo di amministrazione presunto costituisce entità giuridicamente e contabilmente inesistente in forza del principio per cui «nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente» (sentenze n. 309 e n. 70 del 2012).

4.– La declaratoria di parziale illegittimità degli artt. 13, comma 1, e 14, comma 1, della legge regionale n. 3 del 2013 non ha alcun riflesso invalidante nei confronti della residua parte dei commi 1 degli artt. 13 e 14 e delle modalità di liquidazione delle spese

necessarie per l'adempimento delle obbligazioni inerenti agli esercizi pregressi, previste dai commi 2 e 3 dei medesimi articoli.

Le richiamate disposizioni alimentano i fondi per la riassegnazione dei residui perenti in conto capitale e di spesa corrente destinati all'adempimento delle obbligazioni passive perfezionate negli esercizi precedenti, per le quali non sia sopravvenuta prescrizione.

Ancorché non vincolate da specifica disposizione normativa ad alcuna particolare risorsa allocata in parte entrata del bilancio, le spese di cui si prevede la reinscrizione appartengono alla categoria di quelle obbligatorie, per di più correlate all'esistenza di debiti regolarmente contratti e ad obbligazioni scadute o in scadenza nell'esercizio di competenza. Come è stato già osservato da questa Corte (sentenza n. 70 del 2012), il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione è obiettivo prioritario – tra i molti riferimenti normativi in ambito comunitario e nazionale è opportuno richiamare la direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE, recante «Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nella transazioni commerciali (rifusione) (Testo rilevante ai fini del SEE)» – non solo per la critica situazione economica che il ritardo ingenera nei soggetti creditori, ma anche per la stretta connessione con l'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, il quale viene intrinsecamente minato dalla presenza di situazioni debitorie non onorate tempestivamente.

Dunque, l'adempimento delle obbligazioni sorte a seguito di corretti e compiuti procedimenti deliberativi costituisce vincolo indefettibile per la Regione Abruzzo, ma deve avvenire secondo i canoni della sana gestione finanziaria, nel rispetto dei precetti discendenti dall'art. 81, quarto comma, Cost., attraverso le forme di copertura consentite dall'ordinamento.

5.– Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va invece dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, degli artt. 1 e 4 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013 nella parte in cui contabilizzano, rispettivamente sul versante dell'entrata e della spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, l'avanzo di amministrazione presunto nella misura di euro 9.000.000,00, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli articoli 13 e 14 alla riassegnazione dei residui passivi in conto capitale e di parte corrente.

6.– Analoga statuizione deve essere adottata nei confronti dell'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, nella parte in cui applica al bilancio di previsione 2013 l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli artt. 13 e 14 alla riassegnazione dei residui passivi in conto capitale e di parte corrente. L'evidente correlazione con le suddette disposizioni comporta, infatti, un rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta in ordine alle stesse.

7.– Per effetto della dichiarazione d'illegittimità costituzionale parziale degli artt. 13, comma 1, e 14, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, rimane assorbita la questione inerente alla pretesa insufficiente copertura dei fondi destinati alla riassegnazione delle spese relative ai residui perenti in conto capitale e di parte corrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 13, comma 1, e 14, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015) nella parte inerente all'imputazione della spesa ai capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002) del bilancio di previsione 2013;

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. Abruzzo n. 3 del 2013 nella parte in cui contabilizza, nell'entrata del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013 nella parte in cui contabilizza, nella spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00;

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013 nella parte in cui applica al bilancio di previsione 2013 il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 ottobre 2013.

Sentenza: 28 ottobre 2013, n. 251

Materia: ambiente

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 50 (Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto) articoli 17, 18, 19 22, 26

Esito:- illegittimità costituzionale dell'articolo 22 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 50 (Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto) nella parte in cui non prevede la verifica di assoggettabilità per i centri commerciali di medie dimensioni; non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 17, 18, 19 e 26 della legge reg. Veneto n. 50 del 2012, promossa, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Parte ricorrente ritiene che la disciplina regionale del Veneto in materia di commercio al dettaglio su area privata sia lesiva della competenza esclusiva statale in tema di ambiente, in quanto, per ciò che concerne gli articoli 17, 18, 19, le varianti conseguenti alla procedura presso lo sportello unico per le imprese per le strutture di vendita (apertura, mutamenti di superficie, di settore, trasformazione, subingresso) sarebbero escluse dalla valutazione ambientale strategica, poiché il legislatore regionale prevederebbe solo una segnalazione certificata di inizio attività od autorizzazione, anche per strutture commerciali di medie e grandi dimensioni.

La Corte circoscrive la normativa impugnata alla materia commercio, competenza residuale delle Regioni, poiché le disposizioni impuginate sono relative solo ai casi in cui un attività commerciale può essere avviata o modificata con SCIA od autorizzazione con presentazione della documentazione al SUAP, senza alcun riferimento a profili urbanistici, ambientali ed edilizi, che sono soggetti a specifica disciplina per ciò che concerne la VAS.

Questa è regolata dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il cui articolo 11 attribuisce all'autorità procedente il compito di avviare la stessa VAS contestualmente al processo di formazione dei piani e dei programmi aventi un impatto significativo sull'ambiente e sul patrimonio culturale. Spetta, all'autorità amministrativa effettuare la VAS, nei casi previsti dal legislatore statale (art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006), *tenendo peraltro conto che essa si configura come fase interna ai procedimenti di formazione dei piani e dei programmi (Consiglio di Stato, sezione IV, 12 gennaio 2011, n. 133) e, dunque, non attiene alle modalità di presentazione al SUAP di richieste relative al singolo esercizio commerciale*, per cui non ravvisa nelle succitate disposizioni alcuna violazione del parametro invocato.

Anche l'articolo 26 della l.r. 50/2012 del Veneto viene ritenuto costituzionalmente legittimo. La disposizione de quo, individuate al comma 1, le strutture di vendita a rilevanza regionale, al comma 2 dispone che gli interventi su tali strutture siano soggetti a un accordo di programma ai sensi dell'art. 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), anche in variante urbanistica e ai piani territoriali e d'area.

Secondo parte ricorrente, l'articolo in questione con la previsione dell'accordo di programma di cui sopra, sarebbe elusivo degli articoli 135 e 143 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). Infatti, le disposizioni citate prevedono che le modifiche e le deroghe alla pianificazione paesaggistica vigente possano essere introdotte esclusivamente attraverso una nuova pianificazione paesistica conforme ai contenuti regolatori stabiliti dal codice, previa intesa con lo Stato.

Si sarebbe quindi in presenza di una variante anche ai piani paesaggistici. Tale prospettazione interpretativa, non viene confermata dalla Corte, che dal tenore letterale della norma, non evince alcuna possibilità di variante ai piani paesaggistici fuori dalle previsioni statali, tanto più che la disposizione impugnata fa espresso riferimento alla normativa secondaria della regione Veneto, che impone che gli accordi di programma in variante ai piani territoriali e d'area debbano comunque conformarsi alle norme in materia paesaggistica.

L'articolo 22 della l.r. 50/2012 del Veneto riguarda l'assoggettabilità delle strutture di vendita a verifiche di compatibilità ambientale. Esso dispone che le *grandi strutture aventi superficie di vendita superiore a 8.000 metri quadrati sono assoggettate alla valutazione di impatto ambientale*, mentre le grandi strutture aventi superficie di vendita compresa tra 2.501 e 8.000 metri quadrati sono assoggettate alla procedura di verifica o screening. Tale previsione appare in contrasto con il d.lgs. n. 152 del 2006, Allegato IV alla Parte II, punto 7, lettera b), il quale sottopone a verifica di assoggettabilità a VIA o screening la costruzione di tutti i centri commerciali, compresi quelli di medie dimensioni, aventi cioè superficie di vendita superiore a 150 e fino a 2.500 metri quadrati, nei Comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti, e superiore a 250 e fino a 2.500 metri quadrati nei Comuni con popolazione oltre i 10.000 abitanti. Secondo parte ricorrente il legislatore regionale avrebbe *ristretto illegittimamente il campo di applicazione della disciplina della VIA*, limitandolo alle sole grandi strutture aventi superficie di vendita oltre i 2.500 metri quadrati.

La Corte ritiene fondata l'eccezione di incostituzionalità, in quanto la normativa statale sopracitata richiede la VIA, disciplina a tutela dell'ambiente di competenza esclusiva dello Stato, per tutti i centri commerciali, definiti come strutture di vendita di medie e grandi dimensioni, nelle quali più esercizi commerciali sono inseriti in una struttura a destinazione specifica e usufruiscono di infrastrutture comuni e spazi di servizio gestiti unitariamente (art. 4, comma 1, lettera g, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 – Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

La disposizione impugnata si riferisce a una categoria di esercizi commerciali, quella delle grandi strutture di vendita, diversa da quella utilizzata dal legislatore statale, quindi è *più restrittiva, perché non include i centri commerciali di medie dimensioni*.

Commercio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Commercio al dettaglio su area privata - Esercizi di vicinato e strutture di vendita di dimensioni medie e grandi - Previsione che l'apertura, i mutamenti di superficie, di settore, la trasformazione, il trasferimento di sede e il sub

ingresso siano soggetti a segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) o ad autorizzazione, da presentare o richiedere allo sportello unico per le attività produttive (SUAP) - Ricorso del Governo - Ritenuta elusione della disciplina statale in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) - asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Disposizioni che non investono profili edilizi, urbanistici o ambientali, adottate nell'esercizio della competenza legislativa regionale residuale in materia di commercio - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 50, artt. 17, 18 e 19. - Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera s).

Commercio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Commercio al dettaglio su area privata - Assoggettabilità delle strutture di vendita a verifiche di compatibilità ambientale - Previsione che le grandi strutture aventi superficie di vendita superiore a 8.000 metri quadrati sono assoggettate alla valutazione di impatto ambientale (VIA), e che le grandi strutture aventi superficie di vendita compresa tra 2.501 e 8.000 sono assoggettate alla procedura di verifica - Contrasto con il codice dell'ambiente che prevede la verifica di assoggettabilità a VIA per tutti i centri commerciali - Illegittima restrizione del campo di applicazione della disciplina della VIA - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 50, art. 22. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Allegato IV alla Parte II, punto 7, lettera b).

Commercio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Commercio al dettaglio su area privata - Previsione che gli interventi sulle strutture di vendita a rilevanza regionale sono soggetti a un accordo di programma ai sensi dell'art. 34 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, anche in variante urbanistica e ai piani territoriali e d'area - Ricorso del Governo - Ritenuta possibilità di effettuare varianti anche ai piani paesaggistici, in contrasto con il codice dei beni culturali e del paesaggio - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela del paesaggio - Insussistenza - Necessità di interpretare il riferimento ai piani territoriali in senso stretto, ad esclusione dei profili paesaggistici eventualmente in essi contenuti - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 50, art. 26. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135 e 143. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.44 del 30-10-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 17, 18, 19, 22 e 26 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 50 (Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° marzo 2013, depositato il successivo 5 marzo e iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 1° marzo 2013, depositato il successivo 5 marzo e iscritto al n. 36 del registro ricorsi dell'anno 2013, ha impugnato gli articoli 17, 18, 19, 22 e 26 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 50 (Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto), relativi al commercio al dettaglio su area privata, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2.– Gli artt. 17, 18 e 19 della legge reg. n. 50 del 2012 dispongono che l'apertura, i mutamenti di superficie, di settore, la trasformazione, il trasferimento di sede e il subingresso rispettivamente degli esercizi di vicinato (art. 17) e delle strutture di vendita di dimensioni medie (art. 18) e grandi (art. 19), siano soggetti a segnalazione certificata d'inizio attività (d'ora innanzi SCIA) o ad autorizzazione, da presentare o richiedere allo sportello unico per le attività produttive (SUAP). Secondo il ricorrente, tali previsioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto, prevedendo che l'interessato possa rivolgere al SUAP le richieste di autorizzazione o le segnalazioni d'inizio attività, eluderebbero la disciplina statale in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), necessaria, in particolare, per le strutture commerciali di medie e grandi dimensioni.

2.1.– Le questioni relative agli artt. 17, 18 e 19 non sono fondate.

In conformità alla normativa statale (artt. 1 e 2 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 – Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), che individua nel SUAP l'«unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive», le disposizioni regionali impuginate si limitano a distinguere i casi in cui un'attività commerciale può essere avviata o modificata sulla base di una SCIA, da quelli in cui è invece necessaria un'autorizzazione. La distinzione tiene conto delle dimensioni dell'esercizio di vendita e della tipologia della variazione da effettuare (apertura, ampliamento, riduzione, subingresso, e così via). Comune alle due ipotesi è l'individuazione nel SUAP del punto di contatto tra il richiedente e la pubblica amministrazione. A tale soggetto il titolare dell'esercizio commerciale è tenuto a indirizzare o la segnalazione d'inizio attività o la domanda di autorizzazione, a seconda dei casi indicati, appunto, negli artt. 17, 18 e 19 della legge reg. Veneto n. 50 del 2012.

Le disposizioni censurate, adottate nell'esercizio della competenza residuale in materia di commercio (ex multis, sentenze n. 18 del 2012, n. 150 del 2011 e n. 288 del 2010), non si occupano in alcun modo dei profili edilizi, urbanistici o ambientali dei procedimenti relativi agli esercizi commerciali, i quali rimangono soggetti a specifica disciplina.

In particolare, per quanto riguarda la VAS cui fanno riferimento le censure, essa è regolata dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il cui art. 11 attribuisce all'autorità procedente il compito di avviare la stessa contestualmente al processo di formazione dei piani e dei programmi aventi un impatto

significativo sull'ambiente e sul patrimonio culturale. Spetterà, dunque, all'autorità amministrativa effettuare la VAS, nei casi previsti dal legislatore statale (art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006), tenendo peraltro conto che essa si configura come fase interna ai procedimenti di formazione dei piani e dei programmi (Consiglio di Stato, sezione IV, 12 gennaio 2011, n. 133) e, dunque, non attiene alle modalità di presentazione al SUAP di richieste relative al singolo esercizio commerciale.

In conclusione, le disposizioni regionali impugnate non danno adito ad alcuna interpretazione che abiliti l'amministrazione procedente ad omettere la VAS, o le altre valutazioni ambientali, laddove richieste e, pertanto, non si dà alcun conflitto tra gli artt. 17, 18 e 19 censurati e l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

3.– L'art. 22 della legge reg. Veneto n. 50 del 2012 riguarda l'assoggettabilità delle strutture di vendita a verifiche di compatibilità ambientale. La disciplina regionale dispone che le grandi strutture aventi superficie di vendita superiore a 8.000 metri quadrati sono assoggettate alla valutazione di impatto ambientale (VIA), mentre le grandi strutture aventi superficie di vendita compresa tra 2.501 e 8.000 metri quadrati sono assoggettate alla procedura di verifica o screening. Secondo il ricorrente, tale disposizione viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativamente alla tutela ambientale, in quanto confligge con il d.lgs. n. 152 del 2006, Allegato IV alla Parte II, punto 7, lettera b), il quale sottopone a verifica di assoggettabilità a VIA o screening la costruzione di tutti i centri commerciali, compresi quelli di medie dimensioni, aventi cioè superficie di vendita superiore a 150 e fino a 2.500 metri quadrati, nei Comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti, e superiore a 250 e fino a 2.500 metri quadrati nei Comuni con popolazione oltre i 10.000 abitanti. Il legislatore regionale avrebbe, dunque, ristretto illegittimamente il campo di applicazione della disciplina della VIA, limitandolo alle sole grandi strutture aventi superficie di vendita oltre i 2.500 metri quadrati.

3.1.– Preliminarmente, va rigettata l'eccezione d'inammissibilità della Regione Veneto, la quale sostiene che il ricorrente avrebbe dovuto motivare sulle ragioni per le quali la Regione avrebbe ecceduto dai propri limiti competenziali, dal momento che il medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, all'art. 6, comma 7, ammetterebbe margini di discrezionalità per le Regioni, consentendo loro di determinare, per specifiche categorie o situazioni, criteri o condizioni di esclusione dalla verifica di assoggettabilità.

L'eccezione di inammissibilità non può essere accolta, in quanto il Presidente del Consiglio, seppur succintamente, ha offerto alla Corte un corredo motivazionale idoneo a identificare la ragione della censura nella prospettata elusione parziale della disciplina relativa alla valutazione di assoggettabilità, con riferimento ai centri commerciali di media grandezza, individuando «con sufficiente chiarezza le ragioni della doglianza, precisando le norme statali interposte con le quali le disposizioni regionali si porrebbero in contrasto ed evocando specifici parametri costituzionali» (sentenza n. 28 del 2013).

3.2.– Nel merito, la questione avente ad oggetto l'art. 22 è fondata, nei termini di seguito precisati.

Il legislatore regionale prevede esplicitamente la VIA o la verifica di assoggettabilità a VIA per le «grandi strutture di vendita», aventi superficie superiore ai 2.500 metri quadrati, laddove il legislatore statale richiede che le medesime procedure

di VIA o di verifica di assoggettabilità riguardino tutti i «centri commerciali» (d.lgs. n. 152 del 2006, Allegato IV alla Parte II, punto 7, lettera b). Orbene, ai sensi della normativa statale, i centri commerciali sono definiti come strutture di vendita di medie e grandi dimensioni, nelle quali più esercizi commerciali sono inseriti in una struttura a destinazione specifica e usufruiscono di infrastrutture comuni e spazi di servizio gestiti unitariamente (art. 4, comma 1, lettera g, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 – Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59). Pertanto, la disposizione regionale impugnata si riferisce a una categoria di esercizi commerciali, quella delle grandi strutture di vendita, diversa da quella utilizzata dal legislatore statale. Per alcuni aspetti essa è più ampia, perché al suo interno annovera anche le grandi strutture che non possono essere definite centri commerciali, in quanto non ricomprendono una pluralità di esercizi; per altri aspetti, però, essa è più restrittiva, perché non include i centri commerciali di medie dimensioni.

Posto che la disciplina della VIA rientra senza alcun dubbio nella tutela dell'ambiente di competenza esclusiva dello Stato (sentenze n. 221 del 2010 e n. 234 del 2009), ne consegue che la disposizione regionale impugnata, discostandosi da quanto previsto dal d.lgs. n. 152 del 2006, Allegato IV alla Parte II, punto 7, lettera b), è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nella parte in cui non include tra le strutture soggette a verifica di assoggettabilità (a VIA) i centri commerciali di medie dimensioni.

4.– L'art. 26 della medesima legge reg. n. 50 del 2012 dispone che gli interventi sulle strutture di vendita a rilevanza regionale siano soggetti a un accordo di programma ai sensi dell'art. 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), anche in variante urbanistica e ai piani territoriali e d'area. In questo modo, la norma regionale, ad avviso del ricorrente, consentirebbe di effettuare varianti anche ai piani paesaggistici, in violazione degli artt. 135 e 143 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), i quali, al contrario, dispongono che le modifiche e le deroghe alla pianificazione paesaggistica vigente possano essere introdotte esclusivamente attraverso una nuova pianificazione paesistica, conforme ai contenuti regolatori stabiliti dal codice dei beni culturali e del paesaggio e previa intesa con lo Stato. Secondo il ricorrente, la norma censurata, consentendo di derogare a tale procedura, confliggerebbe, per la precisione, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativamente alla competenza legislativa statale in materia di paesaggio.

4.1.– La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

Occorre anzitutto osservare che la disposizione non menziona affatto i piani paesaggistici, ma solo i piani territoriali e d'area. Il tenore letterale della previsione normativa sottoposta a giudizio, dunque, non si presta all'interpretazione prospettata dal ricorrente, secondo la quale essa permetterebbe di apportare varianti ai piani paesaggistici al di fuori delle procedure previste dalla legislazione statale. L'art. 26 della legge reg. Veneto n. 50 del 2012 si limita a stabilire che gli accordi di programma che riguardano gli interventi sulle strutture di vendita di interesse regionale possano determinare varianti ai piani territoriali o d'area.

D'altra parte, l'impugnato art. 26 richiede il rispetto del regolamento regionale, il quale, proprio in attuazione della norma qui in esame, esplicitamente esige che gli

accordi di programma in variante ai piani territoriali e d'area debbano comunque conformarsi alle norme in materia paesaggistica (art. 9, comma 5, del regolamento regionale 21 giugno 2013, n. 1 – Indirizzi per lo sviluppo del sistema commerciale – articolo 4 della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50). Ne consegue che il riferimento ai piani territoriali contenuto nella disposizione impugnata deve essere interpretato in senso stretto, ad esclusione dei profili paesaggistici eventualmente in essi contenuti.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 50 (Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto) nella parte in cui non prevede la verifica di assoggettabilità per i centri commerciali di medie dimensioni;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 17, 18 e 19 della legge reg. Veneto n. 50 del 2012, promossa, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), 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. 26 della legge reg. Veneto n. 50 del 2012, promossa, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2013.

Sentenza: 31 ottobre 2013 n. 254

Materia: ordinamento sportivo

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: art. 136 Cost., 75 Cost., art.119 Cost., 117 comma 6 Cost., 120 Cost.

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 53 comma 1 lettera b) e art. 64 commi 1 e 2 Decreto legge 22 giugno 2012 n. 83 convertito in legge con modificazioni dall'art.1 comma 1 legge 7 agosto 2012 n. 134

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale (dichiarata ai soli sensi dell'art.119 Cost., ritenuto assorbente) dell'art. 64 commi 1 e 2 del decreto legge 22 giugno 2012 n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134;
- 2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 comma 1 lettera b) del decreto legge 22 giugno 2012 n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134

Estensore nota: Costanza Masciotta

Sintesi:

La sentenza in esame ha ad oggetto l'impugnazione di due disposizioni contenute nel decreto legge 22 giugno 2012 n. 83 ed in particolare l'art. 53 comma 1 lettera b) nella parte in cui esso introduce delle modifiche ad un'altra disposizione legislativa, l'art. 4 del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138, concernente la nuova disciplina dei servizi pubblici locali, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Consulta con sentenza n. 199 del 2012 ed altresì riproduttiva di una ulteriore disposizione legislativa, l'art.23-bis del decreto legge 25 gennaio 2008 n. 112, abrogata a seguito di referendum popolare; l'art. 64 commi 1 e 2 del decreto legge n. 83 del 2012 nella parte in cui prevede rispettivamente l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti o alla ristrutturazione di quelli già esistenti, e laddove prevede, al comma 2, che i criteri per l'erogazione delle risorse in questione siano definiti attraverso un decreto, avente dichiarata natura non regolamentare, adottato dal Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, sentiti il CONI e la Conferenza unificata Stato Regioni.

Per quanto attiene la prima questione di legittimità costituzionale parte ricorrente ritiene che la norma censurata, andando a modificare una precedente disposizione legislativa dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza n. 199 del 2012,

intervenga sostanzialmente a dare nuovo vigore ad una disposizione espunta dall'ordinamento giuridico attraverso il suddetto intervento dell'organo di giustizia costituzionale violando in tal senso l'art. 136 Cost ; l'art. 53 comma 1 lettera b) del decreto legge 22 giugno 2012 n. 83 sarebbe altresì in contrasto con l'art. 75 Cost. in quanto ripristinerebbe la medesima disciplina contenuta in una disposizione abrogata a seguito di referendum popolare. La disposizione censurata secondo la ricorrente andava infatti a modificare l'art. 4 del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138 a sua volta riproduttivo di un'altra disposizione legislativa, l'art. 23 bis d.l. n. 112 del 2008, appunto abrogato a seguito dell'esito di referendum popolare mediante apposito decreto del Presidente della Repubblica n. 113 del 2011.

La Consulta, dopo aver riscontrato un'evidente anomalia derivante dalla circostanza che il legislatore statale con la disposizione censurata ha novellato una norma già dichiarata costituzionalmente illegittima da una precedente sentenza di accoglimento dello stesso organo di giustizia costituzionale, ritiene inammissibile la questione di legittimità costituzionale in quanto divenuta priva di oggetto successivamente alla presentazione del ricorso da parte della Regione Veneto: come rilevato anche dalla ricorrente nella sua memoria illustrativa depositata immediatamente prima della udienza, il legislatore statale è infatti intervenuto durante la pendenza del giudizio de quo prevedendo con l'art. 34 comma 24 decreto legge n. 179 del 2012 l'espressa abrogazione della disposizione censurata ossia della lettera b) dell'art. 53 comma 1 d.l. n. 83 del 2012 pertanto è venuto meno l'oggetto della prima questione di legittimità costituzionale sollevata dalla parte ricorrente, di qui la declaratoria di inammissibilità della stessa.

Con la seconda questione di legittimità costituzionale la Regione Veneto impugna i commi 1 e 2 dell'art. 64 del d.l. n. 83 del 2012 nella parte in cui prevedono rispettivamente l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti o alla ristrutturazione di quelli già esistenti, e laddove è previsto, al comma 2, che i criteri per l'erogazione delle risorse in questione siano definiti attraverso un decreto, avente dichiarata natura non regolamentare, adottato dal Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, sentiti il CONI e la Conferenza unificata Stato Regioni.

Secondo la ricorrente il comma 1 della disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 119 Cost. il quale non consentirebbe allo Stato di prevedere l'istituzione di fondi vincolati in materie di competenza regionale concorrente, quali il "governo del territorio" e l' "ordinamento sportivo" nella fattispecie de quo, proprio al fine di evitare ingerenze statali nel finanziamento di funzioni pubbliche connesse a materie di competenza regionale.

La Consulta ricorda preliminarmente che, come già affermato nella sentenza n. 424 del 2004 e secondo una giurisprudenza ormai consolidata, la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive rientra a tutti gli effetti nell'ambito della materia dell'ordinamento sportivo di competenza legislativa concorrente fra Stato e Regioni a norma dell'art. 117 comma 3 Cost.; svolta questa premessa la Corte Costituzionale accoglie pienamente il motivo dedotto dalla Regione Veneto affermando che l'art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere in materie di competenza legislativa regionale residuale e concorrente nuovi finanziamenti a destinazione vincolata anche a favore di soggetti privati potendo tali interventi statali costituire strumenti indiretti ma pervasivi di ingerenza dello Stato nell'esercizio di funzioni delle Regioni e degli enti

locali e determinare una sovrapposizione di politiche ed indirizzi promananti dal livello centrale a quelli decisi dalle Regioni negli ambiti di loro competenza, specialmente quando la destinazione delle risorse è come in questo caso specifica e puntuale, ricordando a tal proposito i propri precedenti conformi (sentenza n. 168 del 2008, n. 50 del 2008, n. 201 del 2007, n. 118 del 2006).

La Consulta ritiene altresì non fondata la deduzione della difesa erariale secondo la quale l'istituzione del fondo de quo rientrerebbe negli interventi finanziari previsti dall'art. 119 comma 5 Cost. consentiti allo Stato per la destinazione di risorse aggiuntive agli enti locali allo scopo di favorire la rimozione degli squilibri economici e sociali esistenti, interventi che, secondo la difesa erariale, nella fattispecie in esame sarebbero volti a rimediare alle carenze di strutture sportive soprattutto nelle zone del meridione d'Italia . Tale difesa è incoferente secondo l'organo di giustizia costituzionale in quanto non supportata dal testo dell'art. 64 d.l. n. 83 del 2012 interpretato secondo gli ordinari strumenti ermeneutici: nella disposizione legislativa censurata non emerge infatti alcun riferimento ad ambiti territoriali specifici o a speciali categorie di soggetti svantaggiati destinatari di tale intervento dunque la previsione di tali risorse aggiuntive, oggetto della disposizione censurata, non è suscettibile di rientrare nella sfera applicativa dell'art. 119 comma 5 Cost.

La Consulta ritiene pertanto fondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 64 comma 1 d.l. n. 83 del 2012 per contrasto con l'art. 119 Cost. e ne dichiara l'illegittimità costituzionale.

Per quanto infine attiene all'impugnazione del comma 2 dell'art. 64 d.l. n. 83 del 2012 la Corte Costituzionale ritiene di non esaminare nel merito le specifiche censure dedotte dalla ricorrente in quanto la norma impugnata è destinata ad operare esclusivamente in funzione del comma 1 dello stesso articolo e risulta pertanto subordinata alla sua vigenza. Secondo la Consulta infatti la declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 1 deve essere estesa anche al comma 2 dell'art. 64 d.l. n. 83 del 2012 non trovando alcuna giustificazione la sua permanenza nell'ordinamento giuridico una volta espunta la disposizione oggetto della precedente questione di legittimità costituzionale: pertanto la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale anche del comma 2 dell'art. 64 d.l. n. 83 del 2012.

Servizi pubblici locali - Disposizione che modifica l'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, già dichiarato illegittimo con la sentenza n. 199 del 2012, e che e' sostanzialmente riproduttiva dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, abrogato a seguito di referendum popolare - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del giudicato costituzionale - Asserito ripristino di una disposizione abrogata per volontà popolare - Ius superveniens che abroga la disposizione impugnata - Questione divenuta priva di oggetto - Inammissibilità della questione. - Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), articolo 53, comma 1, lettera b). - Costituzione, artt. 75 e 136.

Sport - Istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un Fondo per lo sviluppo e la diffusione della pratica sportiva, finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti o alla ristrutturazione di quelli già esistenti - Disciplina afferente all'edilizia sportiva, ascrivibile alla materia concorrente dell'ordinamento sportivo - Contrasto con il principio che vieta di prevedere, in materia legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Illegittimità costituzionale - Estensione della dichiarazione alla successiva disposizione che definisce i criteri per l'erogazione delle risorse. - Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), articolo 64, commi 1 e 2. - Costituzione, art. 119. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.45 del 6-11-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 53, comma 1, lettera b), e 64, commi 1 e 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, promosso dalla Regione Veneto con ricorso consegnato per la notificazione in data 9 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 16 ottobre 2012 ed iscritto al n. 146 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Enrico de Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale di diverse disposizioni legislative contenute nel decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese); fra queste, ha, in particolare, censurato gli articoli 53, comma 1, lettera b), e 64, commi 1 e 2.

Riservata ad altra pronunzia la decisione in ordine alla impugnazione delle restanti disposizioni censurate, è ora oggetto di esame la prospettata questione di legittimità costituzionale delle norme testé richiamate.

1.1.– La Regione Veneto contesta la legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 1, lettera b), del d.l. n. 83 del 2012 – nella parte in cui esso introduce delle modifiche nel preesistente art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) – sotto un duplice profilo.

1.1.1.– Per un verso, rilevato che la norma censurata è andata a modificare una precedente disposizione legislativa, vale a dire il ricordato art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza di questa Corte n. 199 del 2012, la Regione ricorrente ritiene che essa violi l'art. 136 Cost., dando nuovo vigore ad una disposizione già cancellata dall'ordinamento per effetto della ricordata sentenza.

1.1.2.– Per altro verso, prosegue la ricorrente, la medesima norma, sempre in ragione del fatto che essa ha inciso, modificandolo, sull'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011,

disposizione sostanzialmente riproduttiva dell'art. 23-bis del decreto-legge 25 gennaio 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, che, a sua volta, a seguito dell'esito di referendum popolare, è stato abrogato con decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 113 (Abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), violerebbe il dettato dell'art. 75 Cost., ripristinando una disposizione già oggetto di referendum abrogativo.

2.– Ai fini della soluzione della presente questione di legittimità costituzionale svolge una funzione decisiva la circostanza che, successivamente alla proposizione da parte della Regione Veneto del presente ricorso, sia intervenuto il legislatore nazionale il quale, come riscontrato anche dalla ricorrente nella sua memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, con l'art. 34, comma 24, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, ha espressamente abrogato la lettera b) dell'art. 53, comma 1, del d.l. n. 83 del 2012.

Ad oggi, pertanto, al netto dell'evidente anomalia riscontrabile nell'operato del legislatore statale che, con la disposizione impugnata, ha novellato una norma già dichiarata costituzionalmente illegittima con precedente sentenza di questa Corte (al riguardo è significativo rilevare che la disposizione ora censurata, nella sua versione risultante a seguito di modifiche apportate in sede di conversione in legge del d.l. n. 83 del 2012, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica dell'11 agosto 2012, mentre la sentenza con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, depositata nella cancelleria di questa Corte in data 20 luglio 2012, era stata già pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica in data 25 luglio 2012), la presente questione di legittimità costituzionale, divenuta, successivamente alla proposizione del ricorso, priva di oggetto, stante l'abrogazione della norma censurata (della quale, dato il suo contenuto, può escludersi qualsivoglia forma di applicazione durante l'effimera vigenza), deve essere dichiarata inammissibile.

3.– La Regione Veneto contesta, altresì, la legittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 64 del d.l. n. 83 del 2012, nella parte in cui, al comma 1, è prevista l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un Fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva, finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti o alla ristrutturazione di quelli già esistenti, e, al comma 2, è previsto che i criteri per l'erogazione delle risorse in questione siano definiti attraverso un decreto, avente dichiarata natura non regolamentare, adottato dal Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, sentiti il CONI e la Conferenza unificata Stato Regioni.

3.1.– In particolare, secondo la ricorrente, le descritte disposizioni si pongono in contrasto, la prima, con l'art. 119 Cost., essendo inibito allo Stato di prevedere l'istituzione di fondi vincolati nelle materie di competenza regionale, individuate, nella

specie, in quella del «governo del territorio» e in quella dell'«ordinamento sportivo», la seconda con gli artt. 117, sesto comma, e 120 Cost. poiché essa prevede la adozione da parte dello Stato di atti aventi – al di là dell'ingannevole autoqualificazione – contenuto sostanzialmente regolamentare in ambiti materiali rimessi alla competenza concorrente regionale e viola il principio della leale collaborazione fra Stato e Regioni, non essendo previsto un reale coinvolgimento di queste nella definizione dei criteri per la erogazione delle risorse di cui al fondo in questione.

4.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 1, del d.l. n. 83 del 2012 è fondata.

4.1.– Deve, preliminarmente, rilevarsi che questa Corte, nell'occuparsi in passato della collocazione materiale della disciplina afferente alla edilizia sportiva ebbe a chiarire, in un primo tempo – anche anteriormente cioè alle «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione» apportate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, – che «la ripartizione delle competenze sugli impianti e sulle attrezzature è [...] nel senso che, mentre lo Stato è pienamente legittimato a programmare e a decidere gli interventi sugli impianti e sulle attrezzature necessari per l'organizzazione delle attività sportive agonistiche, le regioni vantano invece la corrispondente competenza in relazione all'organizzazione delle attività sportive non agonistiche» (sentenza n. 517 del 1987), precisando, successivamente, che «non è dubitabile che la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive rientri nella materia dell'ordinamento sportivo e che in merito alla stessa operi il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni sancito dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione» (sentenza n. 424 del 2004).

Alla luce di tali precedenti si può, pertanto, tranquillamente, ascrivere la destinazione del fondo in questione – finalizzato non a favorire l'attività sportiva agonistica ma destinato allo «sviluppo ed alla capillare diffusione della pratica sportiva a tutte le età e tra tutti gli strati della popolazione» – all'ambito materiale di competenza concorrente regionale dell'«ordinamento sportivo» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

4.2.– Ciò premesso, va considerato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «l'art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati. Tali misure, infatti, possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (sentenza n. 168 del 2008, nonché, in termini sostanzialmente coincidenti, ex plurimis, sentenze n. 50 del 2008, n. 201 del 2007 e n. 118 del 2006). Ciò, in particolare, quando la finalizzazione è, come in questo caso, specifica e puntuale.

4.3.– Né può valere quale argomento idoneo a far ritenere inapplicabile al caso di specie il ricordato radicato orientamento giurisprudenziale l'affermazione della difesa erariale secondo la quale l'intervento finanziario previsto dalla norma censurata sarebbe da attribuire al novero di quelli previsti dall'art. 119, quinto comma, Cost., secondo il quale è consentita allo Stato la destinazione di risorse aggiuntive agli enti locali per

l'effettuazione di interventi speciali volti, fra l'altro, alla rimozione degli esistenti squilibri economici e sociali.

Infatti la circostanza, allegata dalla difesa dello Stato, secondo la quale il fondo previsto dalla normativa censurata avrebbe la funzione di strumento di riequilibrio di situazioni altrimenti svantaggiate, in quanto destinato a rimediare alle carenze di infrastrutture sportive riscontrabili soprattutto nelle zone del meridione d'Italia, non trova nel testo dell'art. 64 del d.l. n. 83 del 2012, secondo una esegesi normativa svolta in base agli ordinari canoni ermeneutici, alcun effettivo riscontro.

Ciò, in particolare, tenuto conto del dato, emergente dalla analisi testuale della disposizione censurata, che in essa non vi è alcun indice da cui desumere l'esistenza sia di uno specifico ambito territoriale di localizzazione dell'intervento, sia di particolari categorie svantaggiate destinatarie di esso, essendo, anzi, prevista la attribuzione delle risorse in favore di una ampia e tendenzialmente indifferenziata platea di soggetti beneficiari.

5.– L'evidente subordinazione del disposto del comma 2 dell'art. 64 del d.l. n. 83 del 2012 alla perdurante vigenza del contenuto normativo del precedente comma 1 fa sì che, accolta la questione di legittimità costituzionale concernente il comma 1, debba – anche prescindendo dalle specifiche censure fatte valere dalla ricorrente Regione – essere estesa la dichiarazione di illegittimità costituzionale anche al successivo comma 2, in quanto, trattandosi di disposizione destinata ad operare esclusivamente in funzione della precedente, venuta meno questa, non trova giustificazione la sua permanenza nell'ordinamento.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni del decreto-legge oggetto di impugnazione;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 64, commi 1 e 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 53, comma 1, lettera b), del medesimo d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 134 del 2012, promossa, in riferimento agli articoli 75 e 136 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2013.

Sentenza: 31 ottobre 2013, n. 255

Materia: tutela della salute

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 21 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento provinciale in materia di servizi pubblici, di revisione della spesa pubblica, di personale e di commercio) - Artt. 3, 4, 8, 10 e 13 e Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16 (Assistenza farmaceutica) - artt. 2, 4 e 13, commi 1 e 2

Esito: parziale illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, lettera b) e dell'articolo 4 della Legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 21; parziale illegittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 1 e 2, dell'articolo 4, comma 1 e dell'articolo 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Le disposizioni impugnate riguardano l'organizzazione e assegnazione dei servizi farmaceutici, nonché la determinazione di fattispecie illecite e sanzioni amministrative nel settore farmaceutico.

La Corte ha ricostruito il quadro normativo in cui si inseriscono le disposizioni impugnate, con particolare riguardo a tre profili: la potestà legislativa regionale e provinciale in materia di organizzazione del servizio farmaceutico; l'assetto delle competenze dei diversi livelli di governo; la spettanza del potere di determinazione delle fattispecie illecite e delle relative sanzioni nella vendita dei farmaci. Essa ha precisato che l'organizzazione dei servizi farmaceutici rientra nella materia della tutela della salute (ex multis, sentenze n. 231 del 2012, n. 150 del 2011, n. 295 del 2009 e n. 87 del 2006) di competenza concorrente dello Stato e delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione.

Lo statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, all'art. 9, comma 1, numero 10, dispone che le Province autonome emanano norme legislative nella materia della sanità, nei limiti indicati dall'art. 5 del medesimo statuto e cioè dei «principi stabiliti dalle leggi dello Stato». Le norme di attuazione dello statuto in materia di igiene e sanità (d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474) dispongono che la Regione «disciplina il modello di organizzazione delle istituzioni ed enti sanitari» (art. 2, comma 1) e che restano ferme le competenze degli organi statali in ordine al «commercio» e alla «vendita» dei medicinali e dei prodotti galenici (art. 3, numero 5).

Secondo la disciplina costituzionale, dunque, le due Province autonome esercitano, con riferimento all'organizzazione dei servizi farmaceutici, una potestà

legislativa di tipo concorrente. In tale materia, la legislazione statale distribuisce le competenze distinguendo tre tipi di attività: 1) determinazione del numero delle farmacie (cosiddetta disciplina del contingentamento delle sedi farmaceutiche), per la quale il legislatore statale, pur non precisando il soggetto competente alla determinazione, detta una specifica proporzione (una farmacia ogni 3.300 abitanti); 2) individuazione delle nuove sedi farmaceutiche e la loro localizzazione, attività che la normativa statale demanda ai comuni (art. 2 legge 2 aprile 1968, n. 475 recante «Norme concernenti il servizio farmaceutico», come modificato dall'art. 11, comma 1, lettera c), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 – Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività –, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, stabilisce che «il comune, sentito l'azienda sanitaria e l'Ordine provinciale dei farmacisti competente per territorio, identifica le zone nelle quali collocare le nuove farmacie [...]»); 3) assegnazione dei servizi farmaceutici attraverso procedure concorsuali, a cui segue il rilascio delle autorizzazioni ad aprire le farmacie e a esercitare detti servizi: il legislatore statale determina i requisiti di base per la partecipazione ai concorsi ai fini del rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dei servizi farmaceutici, attribuendo alle Regioni e alle Province autonome la competenza ad adottare i bandi di concorso (art. 4 della legge 8 novembre 1991, n. 362 – Norme di riordino del settore farmaceutico; art. 11, comma 3, del d.l. n. 1 del 2012). 6.3.– Infine, la normativa statale stabilisce le fattispecie illecite e le sanzioni nel settore farmaceutico, in particolare rispetto alla produzione e circolazione sia dei medicinali industriali (d.lgs. n. 219 del 2006), sia dei preparati galenici (Norme della Farmacopea ufficiale, decreto del Ministro della salute, 18 novembre 2003 «Procedure di allestimento dei preparati magistrali e officinali» e decreto-legge 17 febbraio 1998, n. 23, «Disposizioni urgenti in materia di sperimentazioni cliniche in campo oncologico e altre misure in materia sanitaria», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 aprile 1998, n. 94).

Riconosciuta pertanto come concorrente la potestà legislativa provinciale, la Corte ha individuato i principi fondamentali in materia di tutela della salute, ai quali deve attenersi quest'ultima. Sono stati ritenuti tali i criteri, stabiliti dalla normativa statale, relativi all'organizzazione dei servizi farmaceutici e agli illeciti e alle sanzioni amministrative nella vendita dei farmaci: in particolare, i criteri di contingentamento delle sedi farmaceutiche e del concorso per la loro assegnazione (sentenze n. 231 del 2012, n. 150 del 2011, n. 295 del 2009, n. 87 del 2006, n. 352 del 1992, n. 177 del 1988), nonché le norme in materia di illeciti amministrativi relativi alla tutela della salute (sentenza n. 361 del 2003). A fortiori, sono stati considerati tali anche la determinazione del livello di governo competente alla individuazione e localizzazione delle sedi farmaceutiche, la individuazione dei requisiti di partecipazione ai concorsi per l'assegnazione delle sedi, la definizione delle fattispecie illecite e delle relative sanzioni nel commercio dei farmaci.

La Corte ha preliminarmente dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, 10 e 13 della legge prov. Trento n. 21 del 2012, per carenza assoluta di motivazione, non essendo stata fornita dal Presidente del Consiglio dei ministri alcuna argomentazione a sostegno dell'impugnazione di tali disposizioni, mai menzionate nel testo del ricorso e riportate solamente nel petitum.

Le questioni relative agli artt. 3 e 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012 e all'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 sono state trattate congiuntamente dalla Corte in ragione dell'uniformità dell'oggetto. Le norme impugnate assegnano alle

due Province autonome sia il compito di determinare il numero delle farmacie, sia quello di individuare le zone nelle quali collocarle. La Corte rileva che mentre il primo compito non è attribuito dalle norme di principio statali ad uno specifico soggetto pubblico, il secondo è invece chiaramente assegnato ai comuni e risponde a due esigenze: 1) assicurare un ordinato assetto del territorio corrispondente agli effettivi bisogni della collettività; 2) assegnare l'individuazione e la localizzazione delle sedi farmaceutiche, da una parte, e la funzione di revisione della pianta organica (art. 5, comma 1, della legge n. 362 del 1991) e il potere sostitutivo (comma 9 dell'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012), dall'altra, a enti diversi, mentre la legge provinciale finisce per attribuire queste attività allo stesso soggetto. Le disposizioni provinciali impugnate modificano, dunque, la distribuzione delle funzioni tra i due livelli di governo, quello provinciale e quello comunale, stabilita in sede nazionale, e contrastano con le norme di principio statali che regolano la competenza di decidere in ordine alla individuazione e localizzazione delle sedi farmaceutiche. Ne deriva la violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost. e dell'art. 9, comma 1, numero 10, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige. La Corte ha pertanto dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge prov. Trento n. 21 del 2012 limitatamente alle parole «e identifica le zone in cui collocare le nuove farmacie», dell'art. 4 della medesima legge, nella parte in cui introduce il comma 1 dell'art. 59-bis della legge prov. Trento n. 29 del 1983, così come modificato dall'art. 56 della legge prov. Trento n. 25 del 2012, e dell'art. 2, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 limitatamente alle parole «nonché le zone ove collocare le nuove farmacie» nonché del comma 2 di questo articolo.

La questione relativa all'art. 4, comma 1, di questa legge è stata invece ritenuta fondata in quanto tale disposizione, rimettendo alla Giunta provinciale la disciplina del procedimento concorsuale per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili per l'esercizio privato, vacanti o di nuova istituzione e stabilendo che la Giunta stessa determini, tra i vari aspetti, «a) i requisiti per la partecipazione ai concorsi ordinari e straordinari», consente all'organo provinciale di formulare criteri eventualmente in contrasto con quelli essenziali stabiliti dal comma 2 dell'art. 4 della legge n. 362 del 1991. Tale disposizione che prevede che «Sono ammessi al concorso di cui al comma 1 i cittadini di uno Stato membro della Comunità economica europea maggiori di età, in possesso dei diritti civili e politici e iscritti all'albo professionale dei farmacisti, che non abbiano compiuto i sessanta anni di età alla data di scadenza del termine di presentazione delle domande», costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute, perché «risponde alla esigenza di una disciplina necessariamente uniforme, secondo principi che esprimono un interesse nazionale, al cui rispetto sono pienamente tenute anche le Province autonome» (sentenza n. 352 del 1992 e sentenze n. 231 del 2012 e n. 448 del 2006). La Corte ha ritenuto pertanto che tale disposizione violasse l'art. 117, terzo comma, Cost., e l'art. 9, comma 1, numero 10, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige e ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, limitatamente alle parole «i requisiti per la partecipazione ai concorsi ordinari e straordinari» nella parte in cui non rinvia ai requisiti stabiliti dall'art. 4, comma 2, della legge n. 362 del 1991.

La questione relativa all'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 16 del 2012, per contrasto con il comma 5 dell'art. 148 del d.lgs. n. 219 del 2006, in base al quale «Salvo che il fatto costituisca reato, se un medicinale è posto o mantenuto in commercio con etichettatura o foglio illustrativo difformi da quelli approvati dall'AIFA, ovvero con etichetta o foglio

illustrativo non modificati secondo le disposizioni impartite dalla stessa Agenzia, ovvero sia privo del bollino farmaceutico previsto dall'articolo 5-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 540, il titolare dell'AIC è soggetto alla sanzione amministrativa da diecimila euro a sessantamila euro» è stata ritenuta fondata dalla Corte. Ciò in quanto la disposizione provinciale impugnata (riproducendo in parte la norma statale) stabilendo che «Fatte salve le disposizioni penali, il o la titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio di specialità medicinali e dei preparati galenici che vende o mette in commercio in provincia di Bolzano questi prodotti con etichettatura o fogli illustrativi difformi da quelli approvati dal competente organo, è soggetto o soggetta al pagamento di una sanzione amministrativa da 10.000,00 euro a 60.000,00 euro» viola il parametro interposto invocato nella parte in cui sanziona la vendita o la messa in commercio «di specialità medicinali». Queste ultime, infatti, a differenza dei preparati galenici (sottratti espressamente all'applicazione del d.lgs. n. 219 del 2006 ai sensi dell'art. 3, lettere a e b dello stesso decreto), rientrano nell'ambito di applicazione della norma di principio invocata, trattandosi di prodotti industriali e, in quanto tali, soggetti all'applicazione delle norme e delle sanzioni del d.lgs. n. 219 del 2006, in virtù dell'art. 2, comma 1, dello stesso decreto legislativo. La Corte ha più volte affermato che alla legge regionale e provinciale «non è consentito ripetere quanto già stabilito da una legge statale» (sentenze n. 98 e 18 del 2013 e n. 271 del 2009), perché in tal modo si verifica «un'indebita ingerenza in un settore, [...], costituente principio fondamentale della materia» (sentenza n. 153 del 2006). A ciò consegue pertanto la lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e dell'art. 9, comma 1, numero 10, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige e dunque la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, limitatamente alle parole “di specialità medicinali e”.

E' stata invece dichiarata la manifesta infondatezza, per errata indicazione del parametro interposto, della questione relativa al comma 1, lettere a) e b), del medesimo articolo 13.

Farmacia - Norme della Provincia di Trento - Organizzazione dei servizi farmaceutici - Apertura di nuovi esercizi - Ricorso del Governo - Carenza assoluta di motivazione - Inammissibilità delle questioni. - Legge della Provincia di Trento 4 ottobre 2012, n. 21, articoli 8, 10 e 13. - Costituzione, articolo 117, terzo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, articolo 9, primo comma, numero 10. Farmacia - Norme della Provincia di Bolzano - Sanzioni per il mancato rispetto di specifici obblighi di comunicazione e per l'inosservanza delle norme di buona preparazione dei medicinali in farmacia - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il comma 5 dell'art. 148 del d.lgs. n. 219 del 2006 - Errata indicazione del parametro interposto - Manifesta infondatezza della questione. - Legge della Provincia di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16, articolo 13, comma 1. - Costituzione, articolo 117, terzo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, articolo 9, primo comma, numero 10.

Farmacia - Norme della Provincia di Trento - Organizzazione dei servizi farmaceutici - Individuazione e localizzazione delle sedi farmaceutiche - Attribuzione alla Provincia del compito di determinare il numero delle farmacie ubicate nei singoli comuni e identificare le zone in cui collocare le nuove farmacie - Contrasto con la norma statale, costituente principio fondamentale, che attribuisce la competenza ai Comuni - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Necessità di espungere dalla disposizione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), della legge provinciale impugnata, le parole "e identifica le zone in cui collocare le nuove farmacie" - Illegittimità costituzionale. - Legge della Provincia di Trento 4 ottobre 2012, n. 21, articoli 3, comma 1, lettera b), e 4. - Costituzione, articolo 117, terzo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, articolo 9, primo comma, numero 10.

Farmacia - Norme della Provincia di Bolzano - Organizzazione dei servizi farmaceutici - Individuazione e localizzazione delle sedi farmaceutiche - Attribuzione alla Provincia del compito di

determinare il numero delle farmacie ubicate nei singoli comuni e identificare le zone in cui collocare le nuove farmacie - Contrasto con la norma statale, costituente principio fondamentale, che attribuisce la competenza ai Comuni - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Necessità di espungere dal comma 1 della disposizione censurata le parole "nonché le zone ove collocare le nuove farmacie"- Illegittimità costituzionale parziale. - Legge della Provincia di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16, articolo 2, commi 1 e 2. - Costituzione, articolo 117, terzo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, articolo 9, primo comma, numero 10.

Farmacia - Norme della Provincia di Bolzano - Organizzazione dei servizi farmaceutici - Disciplina del procedimento concorsuale per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili per l'esercizio privato, vacanti o di nuova istituzione - Attribuzione alla Giunta provinciale del compito di determinare i requisiti per la partecipazione ai concorsi ordinari e straordinari - Contrasto con la norma statale, costituente principio fondamentale, che individua i requisiti medesimi - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Necessità di espungere dalla disposizione impugnata le parole "i requisiti per la partecipazione ai concorsi ordinari e straordinari"- Illegittimità costituzionale parziale. - Legge della Provincia di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16, articolo 4, comma 1. - Costituzione, articolo 117, terzo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, articolo 9, primo comma, numero 10.

Farmacia - Norme della Provincia di Bolzano - Organizzazione dei servizi farmaceutici - Previsione che, fatte salve le norme penali, il titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio di specialità medicinali e dei preparati galenici che vende o mette in commercio prodotti con etichettatura o fogli illustrativi difformi da quelli approvati dal competente organo, e' soggetto al pagamento di una sanzione amministrativa da 10.000,00 euro a 60.000,00 euro - Contrasto con la norma statale, costituente principio fondamentale, che riserva allo Stato la disciplina relativa ai medicinali quali prodotti industriali - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Necessità di espungere dalla disposizione impugnata le parole "di specialità medicinali e"- Illegittimità costituzionale parziale. - Legge della Provincia di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16, articolo 13, comma 2. - Costituzione, articolo 117, terzo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, articolo 9, primo comma, numero 10. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.45 del 6-11-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 3, 4, 8, 10 e 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 21 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento provinciale in materia di servizi pubblici, di revisione della spesa pubblica, di personale e di commercio) e degli artt. 2, 4 e 13, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16 (Assistenza farmaceutica) promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 3-5 e il 14-20 dicembre 2012, depositati in cancelleria il 6 e il 20 dicembre 2012 ed iscritti ai nn. 183 e 190 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati dello Stato Stefano Varone e Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Franco Mastragostino per la Provincia autonoma di Trento e Stephan Beikircher e Michele Costa per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con due distinti ricorsi, notificati il 3-5 e il 14-20 dicembre 2012, depositati in cancelleria il 6 e il 20 dicembre 2012 e iscritti ai nn. 183 e 190 del registro ricorsi 2012, ha impugnato, rispettivamente, gli articoli 3, 4, 8, 10 e 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 21 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento provinciale in materia di servizi pubblici, di revisione della spesa pubblica, di personale e di commercio) e gli artt. 2, 4 e 13, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16 (Assistenza farmaceutica).

Le disposizioni impuginate riguardano l'organizzazione e assegnazione dei servizi farmaceutici, nonché la determinazione di fattispecie illecite e sanzioni amministrative nel settore farmaceutico. Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tutte queste norme sarebbero in contrasto con principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e dell'art. 9, primo comma, numero 10, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

2.– Le questioni proposte sono riferite a leggi provinciali riguardanti lo stesso oggetto e parzialmente coincidenti nel contenuto. Quindi, in ragione dell'omogeneità della materia e delle censure prospettate, i ricorsi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza (*ex plurimis*, sentenze n. 141 del 2013 e n. 213 del 2011).

3.– Con riferimento alle censure promosse nei confronti dell'art. 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012 deve essere preliminarmente precisato che, dopo la proposizione del ricorso, l'art. 56 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2013) ha sostituito la parte finale del comma 1 dell'art. 59-bis della legge della Provincia autonoma di Trento 29 agosto 1983, n. 29 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica e norme concernenti il servizio farmaceutico), articolo a sua volta introdotto dall'impugnato art. 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012. L'attuale formulazione della parte finale del comma 1 del citato art. 59-bis prevede che «La Provincia utilizza, nell'ambito del procedimento, gli atti relativi alla determinazione del numero di farmacie e alla loro localizzazione già adottati dai comuni alla data di entrata in vigore di quest'articolo, se i comuni non formulano la propria proposta nel termine previsto dall'articolo 58, comma 2-bis».

Questa modifica non può considerarsi satisfattiva delle censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri con riguardo al testo originario. Con tali censure – chiaramente riferite al menzionato art. 4 e dunque ammissibili anche se, per un evidente errore materiale, la disposizione non è stata inserita nel petitum del ricorso (sentenze n. 187 del 2013 e n. 447 del 2006) – il ricorrente lamenta che i Comuni sarebbero privati della competenza di localizzare le farmacie, ad essi attribuita dalla normativa statale. Nel testo modificato, la disposizione provinciale continua ad assegnare ai Comuni un compito di proposta, anziché di decisione. La questione riferita all'art. 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012, nella parte in cui introduce il primo comma dell'art. 59-bis della legge prov. Trento n. 29 del 1983, va quindi trasferita sul nuovo testo della disposizione.

4.– In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità per carenza assoluta di motivazione delle questioni riguardanti gli artt. 8 – il cui comma 1 è stato abrogato dall'art. 11, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento 15 maggio 2013, n. 9 (Ulteriori interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie) –, 10 e 13 della legge prov. Trento n. 21 del 2012. Il Presidente del Consiglio dei ministri non fornisce alcuna argomentazione a sostegno dell'impugnazione di tali disposizioni, mai menzionate nel testo del ricorso e riportate solamente nel petitum.

Va respinta, invece, l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla Provincia autonoma di Bolzano con riguardo alla impugnazione dell'art. 13, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 perché la censura sarebbe stata formulata «in modo dubitativo e perplesso».

Nei giudizi in via principale, la «richiesta di illegittimità costituzionale di una norma di legge, con indicazione del vizio denunciato» è infatti ammissibile «anche se questo è prospettato in via alternativa a diversa tesi interpretativa» (sentenza n. 412 del 2001), purché sia raggiunta la «soglia minima di chiarezza e completezza» (sentenza n. 187 del 2013).

Le argomentazioni svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'art. 13, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 soddisfano tali requisiti, in quanto consentono di individuare chiaramente i parametri e le ragioni della dedotta illegittimità costituzionale.

5.– Nel merito, va innanzitutto dichiarata la manifesta infondatezza, per errata indicazione del parametro interposto, della questione relativa all'art. 13, comma 1, lettere a) e b), della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione provinciale contrasterebbe con il comma 5 dell'art. 148 del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219 recante «Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE», che sanziona il commercio di medicinali con modalità difformi dalla legge.

Tale parametro è del tutto inconferente rispetto all'impugnato art. 13, comma 1, lettera a), che sanziona il mancato rispetto di specifici obblighi di comunicazione nei casi indicati dall'art. 7 della stessa legge provinciale, e lettera b), che sanziona l'inosservanza delle norme di buona preparazione dei medicinali in farmacia, i quali ultimi, per espressa previsione dell'art. 3, lettere a) e b), del d.lgs. n. 219 del 2006, sono

sottratti all'ambito di applicazione di tale normativa statale (sentenza n. 229 del 2013 e ordinanze n. 112 del 2013 e n. 420 del 2007).

6.– Con riferimento al merito delle rimanenti questioni, è necessario innanzitutto ricostruire il quadro normativo in cui si inseriscono le disposizioni impugnate, con particolare riguardo a tre profili: la potestà legislativa regionale e provinciale in materia di organizzazione del servizio farmaceutico; l'assetto delle competenze dei diversi livelli di governo; la spettanza del potere di determinazione delle fattispecie illecite e delle relative sanzioni nella vendita dei farmaci.

6.1.– Come più volte precisato da questa Corte, l'organizzazione dei servizi farmaceutici rientra nella materia della tutela della salute (ex multis, sentenze n. 231 del 2012, n. 150 del 2011, n. 295 del 2009 e n. 87 del 2006) di competenza concorrente dello Stato e delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost. Lo statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, all'art. 9, comma 1, numero 10, dispone che le Province autonome emanano norme legislative nella materia della sanità, nei limiti indicati dall'art. 5 del medesimo statuto e cioè dei «principi stabiliti dalle leggi dello Stato». Le norme di attuazione dello statuto in materia di igiene e sanità (d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 - Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità) dispongono che la Regione «disciplina il modello di organizzazione delle istituzioni ed enti sanitari» (art. 2, comma 1) e che restano ferme le competenze degli organi statali in ordine al «commercio» e alla «vendita» dei medicinali e dei prodotti galenici (art. 3, numero 5).

Secondo la disciplina costituzionale, dunque, le due Province autonome esercitano, con riferimento all'organizzazione dei servizi farmaceutici, una potestà legislativa di tipo concorrente.

6.2.– In tale materia, la legislazione statale distribuisce le competenze distinguendo tre tipi di attività. In primo luogo, vi è la determinazione del numero delle farmacie (cosiddetta disciplina del contingentamento delle sedi farmaceutiche), per la quale il legislatore statale, pur non precisando il soggetto competente alla determinazione, detta una specifica proporzione (una farmacia ogni 3.300 abitanti).

In secondo luogo, vi sono la individuazione delle nuove sedi farmaceutiche e la loro localizzazione, attività che la normativa statale demanda ai Comuni (l'art. 2 della legge 2 aprile 1968, n. 475 recante «Norme concernenti il servizio farmaceutico», così come modificato dall'art. 11, comma 1, lettera c), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 – Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività –, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, stabilisce che «il comune, sentiti l'azienda sanitaria e l'Ordine provinciale dei farmacisti competente per territorio, identifica le zone nelle quali collocare le nuove farmacie [...]»).

In terzo luogo, vi è l'assegnazione dei servizi farmaceutici attraverso procedure concorsuali, a cui segue il rilascio delle autorizzazioni ad aprire le farmacie e a esercitare detti servizi; per queste attività, il legislatore statale determina i requisiti di base per la partecipazione ai concorsi ai fini del rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dei servizi farmaceutici, attribuendo alle Regioni e alle Province autonome la competenza ad adottare i bandi di concorso (art. 4 della legge 8 novembre 1991, n.

362 – Norme di riordino del settore farmaceutico; art. 11, comma 3, del d.l. n. 1 del 2012).

6.3.– Infine, la normativa statale stabilisce le fattispecie illecite e le sanzioni nel settore farmaceutico, in particolare rispetto alla produzione e circolazione sia dei medicinali industriali (d.lgs. n. 219 del 2006), sia dei preparati galenici (Norme della Farmacopea ufficiale, decreto del Ministro della salute, 18 novembre 2003 «Procedure di allestimento dei preparati magistrali e officinali» e decreto-legge 17 febbraio 1998, n. 23, «Disposizioni urgenti in materia di sperimentazioni cliniche in campo oncologico e altre misure in materia sanitaria», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 aprile 1998, n. 94).

7.– Ricostruito il quadro normativo e accertata la natura concorrente della potestà legislativa provinciale, vanno ora individuati i principi fondamentali ai quali deve attenersi quest'ultima.

I criteri stabiliti dalla normativa statale relativi all'organizzazione dei servizi farmaceutici e agli illeciti e alle sanzioni amministrative nella vendita dei farmaci sono, secondo quanto indicato da questa Corte, «principi fondamentali» in materia di tutela della salute: lo sono, in particolare, i criteri di contingentamento delle sedi farmaceutiche e del concorso per la loro assegnazione (sentenze n. 231 del 2012, n. 150 del 2011, n. 295 del 2009, n. 87 del 2006, n. 352 del 1992, n. 177 del 1988), nonché le norme in materia di illeciti amministrativi relativi alla tutela della salute (sentenza n. 361 del 2003).

A fortiori, devono essere considerati «principi fondamentali» la determinazione del livello di governo competente alla individuazione e localizzazione delle sedi farmaceutiche, la individuazione dei requisiti di partecipazione ai concorsi per l'assegnazione delle sedi, la definizione delle fattispecie illecite e delle relative sanzioni nel commercio dei farmaci. Questi criteri sono finalizzati ad assicurare un'adeguata distribuzione dell'assistenza farmaceutica sull'intero territorio nazionale, garantendo, al contempo, che sia mantenuto elevato il livello di qualità dei servizi e che non vi siano aree prive della relativa copertura. Inoltre, l'uniformità di queste norme, soprattutto con riferimento alla definizione delle fattispecie illecite e delle relative sanzioni, mira alla protezione di un bene, quale la salute della persona, «che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali» (sentenza n. 361 del 2003).

7.1.– Le questioni relative agli artt. 3 e 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012 e all'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 vanno trattate congiuntamente in ragione dell'uniformità dell'oggetto. Esse sono fondate nei termini di seguito indicati.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, con riferimento alla legge prov. Trento n. 21 del 2012, l'art. 3, comma 1, lettera b), e l'art. 4 nella parte in cui introduce il comma 1 dell'art. 59-bis della legge prov. Trento n. 29 del 1983, così come modificato dalla legge prov. Trento n. 25 del 2012, e l'art. 2, commi 1 e 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012. Tali disposizioni, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, violerebbero i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di tutela della salute perché attribuiscono alla Provincia e non ai Comuni «la determinazione del numero delle farmacie ubicate nei singoli comuni, nonché l'identificazione delle zone in cui collocare le nuove farmacie».

Le norme impugnate assegnano alle due Province autonome sia il compito di determinare il numero delle farmacie, sia quello di individuare le zone nelle quali collocarle. Il primo compito non è attribuito dalle norme di principio statali ad uno specifico soggetto pubblico; il secondo è invece chiaramente assegnato ai Comuni dall'art. 11, commi 1 e 2, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 27 del 2012, a garanzia, soprattutto, dell'«accessibilità del servizio farmaceutico» ai cittadini.

La scelta del legislatore statale di attribuire ai Comuni il compito di individuare le zone in cui collocare le farmacie risponde a due esigenze. La prima è quella di assicurare un ordinato assetto del territorio corrispondente agli effettivi bisogni della collettività: l'art. 11, comma 1, lettera c), del d.l. n. 1 del 2012 fa riferimento, infatti, alla finalità di «assicurare un'equa distribuzione sul territorio, tenendo altresì conto dell'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche a quei cittadini residenti in aree scarsamente abitate». Per questo motivo, l'individuazione e la localizzazione delle sedi farmaceutiche – nel rispetto della proporzione stabilita dalla legge statale – sono connesse ai compiti di pianificazione urbanistica attribuiti ai Comuni in quanto enti appartenenti a un livello di governo più vicino ai cittadini. Gli unici casi in cui il legislatore attribuisce queste attività direttamente alla Regione e alle Province autonome sono, del resto, le ipotesi in cui la localizzazione delle sedi è già predeterminata dalla legge, che fa riferimento, ad esempio, a stazioni ferroviarie e marittime, aeroporti, centri commerciali con specifiche caratteristiche (lettere a e b dell'art. 1-bis della legge n. 475 del 1968).

La seconda esigenza è quella di assegnare l'individuazione e la localizzazione delle sedi farmaceutiche, da una parte, e la funzione di revisione della pianta organica (art. 5, comma 1, della legge n. 362 del 1991) e il potere sostitutivo (comma 9 dell'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012), dall'altra, a enti diversi, mentre la legge provinciale finisce per attribuire queste attività allo stesso soggetto.

Le disposizioni provinciali impugnate modificano, dunque, la distribuzione delle funzioni tra i due livelli di governo, quello provinciale e quello comunale, stabilita in sede nazionale, e contrastano con le norme di principio statali che regolano la competenza di decidere in ordine alla individuazione e localizzazione delle sedi farmaceutiche. Ne deriva la violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost. e dell'art. 9, comma 1, numero 10, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge prov. Trento n. 21 del 2012 limitatamente alle parole «e identifica le zone in cui collocare le nuove farmacie», dell'art. 4 della medesima legge, limitatamente al comma 1 dell'art. 59-bis della legge prov. Trento n. 29 del 1983, così come modificato dall'art. 56 della legge prov. Trento n. 25 del 2012, e dell'art. 2, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 limitatamente alle parole «nonché le zone ove collocare le nuove farmacie» e del comma 2 dello stesso art. 2 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012.

7.2.– La questione relativa all'art. 4, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 16 del 2012 è fondata nei termini di seguito indicati.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura il comma 1 dell'art. 4, perché contrasterebbe con l'art. 4, comma 2, della legge n. 362 del 1991 e con il d.P.C.m. 30 marzo 1994, n. 298 (Regolamento di attuazione dell'art. 4, comma 9, della legge 8 novembre 1991, n. 362, concernente norme di riordino del settore farmaceutico).

Il comma 2 dell'art. 4 della legge n. 362 del 1991 prevede che «Sono ammessi al concorso di cui al comma 1 i cittadini di uno Stato membro della Comunità economica europea maggiori di età, in possesso dei diritti civili e politici e iscritti all'albo professionale dei farmacisti, che non abbiano compiuto i sessanta anni di età alla data di scadenza del termine di presentazione delle domande». Tale disposizione costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute, perché «risponde alla esigenza di una disciplina necessariamente uniforme, secondo principi che esprimono un interesse nazionale, al cui rispetto sono pienamente tenute anche le Province autonome» (sentenza n. 352 del 1992 e sentenze n. 231 del 2012 e n. 448 del 2006).

Il comma 1 dell'art. 4 della legge prov. Bolzano rimette alla Giunta provinciale la disciplina del procedimento concorsuale per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili per l'esercizio privato, vacanti o di nuova istituzione, stabilendo che la Giunta stessa determini, tra i vari aspetti, «a) i requisiti per la partecipazione ai concorsi ordinari e straordinari». Questo consente all'organo provinciale di formulare criteri eventualmente in contrasto con quelli essenziali stabiliti dalla predetta norma statale. Ne discende la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e dell'art. 9, comma 1, numero 10, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, limitatamente alle parole «i requisiti per la partecipazione ai concorsi ordinari e straordinari» nella parte in cui non rinvia ai requisiti stabiliti dall'art. 4, comma 2, della legge n. 362 del 1991.

7.3.– La questione relativa all'art. 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 16 del 2012 è fondata nei termini di seguito indicati.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la norma provinciale contrasti con il comma 5 dell'art. 148 del d.lgs. n. 219 del 2006, in base al quale «Salvo che il fatto costituisca reato, se un medicinale è posto o mantenuto in commercio con etichettatura o foglio illustrativo difformi da quelli approvati dall'AIFA, ovvero con etichetta o foglio illustrativo non modificati secondo le disposizioni impartite dalla stessa Agenzia, ovvero sia privo del bollino farmaceutico previsto dall'articolo 5-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 540, il titolare dell'AIC è soggetto alla sanzione amministrativa da diecimila euro a sessantamila euro».

La disposizione provinciale impugnata – riproducendo in parte la norma statale – stabilisce che «Fatte salve le disposizioni penali, il o la titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio di specialità medicinali e dei preparati galenici che vende o mette in commercio in provincia di Bolzano questi prodotti con etichettatura o fogli illustrativi difformi da quelli approvati dal competente organo, è soggetto o soggetta al pagamento di una sanzione amministrativa da 10.000,00 euro a 60.000,00 euro».

Il parametro interposto invocato risulta violato nella parte in cui l'art. 13, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 sanziona la vendita o la messa in commercio «di specialità medicinali». Queste ultime, infatti, a differenza dei preparati galenici (sottratti espressamente all'applicazione del d.lgs. n. 219 del 2006 ai sensi dell'art. 3, lettere a e b dello stesso decreto), rientrano nell'ambito di applicazione della norma di principio invocata, trattandosi di prodotti industriali e, in quanto tali, soggetti all'applicazione delle norme e delle sanzioni del d.lgs. n. 219 del 2006, in virtù dell'art. 2, comma 1, dello stesso decreto legislativo.

Questa Corte ha più volte affermato che alla legge regionale e provinciale «non è consentito ripetere quanto già stabilito da una legge statale» (sentenze n. 98 e 18 del

2013 e n. 271 del 2009), perché in tal modo si verifica «un'indebita ingerenza in un settore, [...], costituente principio fondamentale della materia» (sentenza n. 153 del 2006).

Ne consegue la lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e dell'art. 9, comma 1, numero 10, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 21 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento provinciale in materia di servizi pubblici, di revisione della spesa pubblica, di personale e di commercio), limitatamente alle parole « identifica le zone in cui collocare le nuove farmacie»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012, nella parte in cui introduce il comma 1 dell'art. 59-bis della legge della Provincia autonoma di Trento 29 agosto 1983, n. 29 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica e norme concernenti il servizio farmaceutico), nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 56 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2013);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, limitatamente alle parole «nonché le zone ove collocare le nuove farmacie», e comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16 (Assistenza farmaceutica);

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, limitatamente alle parole «i requisiti per la partecipazione ai concorsi ordinari e straordinari» nella parte in cui non rinvia ai requisiti stabiliti dall'art. 4, comma 2, della legge 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico);

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, limitatamente alle parole «di specialità medicinali e»;

6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, 10 e 13 della legge prov. Trento n. 21 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e all'art. 9, primo comma, numero 10, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 183 del 2012, indicato in epigrafe;

7) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, promossa, in

riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e all'art. 9, primo comma, numero 10, del d.P.R. n. 670 del 1972, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 190 del 2012, indicato in epigrafe.

Così deciso, in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Sabino CASSESE, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2013.

Sentenza: 31 ottobre 2013, n. 256

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 117, commi terzo e sesto, 119 e 120 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 2, comma 10, della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 21 novembre 2012, n. 30 (Adeguamento del bilancio di previsione per l'anno 2012 agli obiettivi complessivi di politica economica e di contenimento della spesa pubblica previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 – Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario -. Modifiche a disposizioni legislative)

Esito:

1) illegittimità costituzionale (in relazione agli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost.) dell'articolo 2, comma 10, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 21 novembre 2012, n. 30 (Adeguamento del bilancio di previsione per l'anno 2012 agli obiettivi complessivi di politica economica e di contenimento della spesa pubblica previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 – Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario -. Modifiche a disposizioni legislative), limitatamente alle parole «agli enti locali della Regione e»;

2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 10, della medesima legge regionale, nella parte in cui concerne le «istituzioni scolastiche ed educative dipendenti dalla Regione che non usufruiscono di assegnazioni finanziarie statali», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, commi terzo e sesto, 119 e 120 della Costituzione.

Estensore nota: Marianna Martini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva la questione di legittimità costituzionale relativamente alla norma indicata in epigrafe.

A parere del Governo tale disposizione violerebbe il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica sancito dall'art. 35, comma 8, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività) il quale, al fine di garantire l'unità economica della Repubblica ha previsto la sospensione, fino al 31 gennaio 2014, del regime di tesoreria mista e la contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica per le Regioni, gli enti locali, le università statali e gli enti del servizio sanitario.

Infatti, la norma censurata stabilisce che il sistema di tesoreria unica non si applica agli enti locali della Regione e alle istituzioni scolastiche ed educative dipendenti dalla Regione che non usufruiscono di assegnazioni finanziarie statali, violando, a parere del rimettente, gli artt. 117, commi terzo e sesto, 119 e 120 della Costituzione.

La Corte, innanzitutto, ricorda l'importanza della previsione della tesoreria unica, in quanto strumento indispensabile per far fronte alla contingente emergenza finanziaria; per tale motivo la relativa disciplina appartiene alle scelte di politica economica nazionale e si colloca nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Per ciò detto, secondo la Corte, le disposizioni legislative statali in materia di tesoreria unica si applicano sia alle Regioni a statuto ordinario sia a quelle a statuto speciale, tra le quali, sotto questo profilo, vi è una piena equiparazione, in conformità alla tutela dell'unità economica nazionale prevista dall'art. 120 Cost.

La questione di legittimità costituzionale viene, dunque, dichiarata fondata in riferimento alla violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost.

La Corte dichiara poi l'inammissibilità, per difetto assoluto di motivazione, della censura riferita alle istituzioni scolastiche ed educative dipendenti dalla Regione che non usufruiscono di assegnazioni finanziarie statali poiché il ricorrente non ha fornito alcuna argomentazione sul perché la disposizione impugnata, nella parte concernente le istituzioni scolastiche ed educative dipendenti dalla Regione, sarebbe in contrasto con la disciplina legislativa statale in materia di tesoreria unica. Infatti, l'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012, invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri quale parametro interposto, nel disporre l'applicazione fino al 31 dicembre 2014 a Regioni, enti locali, università statali ed enti del servizio sanitario del regime di tesoreria unica, non menziona le istituzioni scolastiche ed educative.

Enti locali - Norme della Regione Valle d'Aosta - Sistema di tesoreria unica previsto in via temporanea dall'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13 del d.l. n. 1 del 2012 - Esclusa applicabilità alle istituzioni scolastiche ed educative dipendenti dalla Regione, che non usufruiscono di assegnazioni finanziarie statali - Ricorso del Governo - Difetto assoluto di motivazione - Inammissibilità della questione. - Legge della Regione Valle d'Aosta 21 novembre 2012, n. 30, articolo 2, comma 10. - Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, 119 e 120.

Enti locali - Norme della Regione Valle d'Aosta - Sistema di tesoreria unica previsto in via temporanea dall'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13 del d.l. n. 1 del 2012 - Esclusa applicabilità agli enti locali della Regione - Contrasto con la disciplina prevista dalla legislazione statale ai fini del contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento e dell'unità economica nazionale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di ulteriori profili di censura. - Legge della Regione Valle d'Aosta 21 novembre 2012, n. 30, articolo 2, comma 10. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 120 (artt. 117, sesto comma, e 119). (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.45 del 6-11-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 10, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 21 novembre 2012, n. 30

(Adeguamento del bilancio di previsione per l'anno 2012 agli obiettivi complessivi di politica economica e di contenimento della spesa pubblica previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 – Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario –. Modifiche a disposizioni legislative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-29 gennaio 2013, depositato in cancelleria il 31 gennaio 2013 ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

udito l'avvocato dello Stato Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo 2, comma 10, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 21 novembre 2012, n. 30 (Adeguamento del bilancio di previsione per l'anno 2012 agli obiettivi complessivi di politica economica e di contenimento della spesa pubblica previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 – Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario –. Modifiche a disposizioni legislative), per violazione degli articoli 117, commi terzo e sesto, 119 e 120 della Costituzione.

Il ricorrente censura detta disposizione perché, per gli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e per le istituzioni scolastiche ed educative dipendenti dalla Regione che non usufruiscono di assegnazioni finanziarie statali, esclude l'applicazione del sistema di tesoreria unica previsto in via temporanea dall'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

2.– Va innanzitutto dichiarata l'inammissibilità, per difetto assoluto di motivazione, della censura riferita alle istituzioni scolastiche ed educative dipendenti dalla Regione che non usufruiscono di assegnazioni finanziarie statali.

L'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012, invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri quale parametro interposto, nel disporre l'applicazione fino al 31 dicembre 2014 a Regioni, enti locali, università statali ed enti del servizio sanitario del regime di tesoreria unica, non menziona le istituzioni scolastiche ed educative. Queste ultime sono state assoggettate al sistema di tesoreria unica solo successivamente, con l'art. 7, commi 33 e 34, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale fa riferimento esclusivamente

alle «istituzioni scolastiche ed educative statali». Del resto, la Circolare della Ragioneria generale dello Stato 31 ottobre 2012, n. 32 (Attuazione dell'articolo 7, commi 33-34, del decreto-legge n. 95/2012, convertito con modificazioni nella legge n. 135/2012. – Assoggettamento al sistema di tesoreria unica delle istituzioni scolastiche ed educative statali) riconosce, al punto 2, che sono escluse dall'ambito di applicazione del sistema di tesoreria unica «le scuole pubbliche della Regione Valle d'Aosta [...], non essendo scuole statali».

A fronte di tale quadro normativo, il ricorrente non ha fornito alcuna argomentazione sul perché la disposizione impugnata, nella parte concernente le istituzioni scolastiche ed educative dipendenti dalla Regione, sarebbe in contrasto con la disciplina legislativa statale in materia di tesoreria unica.

3.– Con riguardo agli enti locali della Regione, la questione è fondata.

3.1.– Secondo quanto affermato da questa Corte, il sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici) e all'art. 35, comma 8, del decreto-legge n. 1 del 2012, è «uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento», che consente di «emettere una minore quantità di titoli di Stato»: la relativa disciplina «rientra tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, si colloca nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica – la cui determinazione spetta alla potestà legislativa statale – e comporta evidenti implicazioni anche in materia di tutela del risparmio e dei mercati finanziari. Compete al legislatore statale, quindi, regolare il funzionamento di tale sistema» (sentenza n. 311 del 2012).

Questa Corte ha perciò accertato la natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di quanto disposto dall'art. 35, comma 8, del decreto-legge n. 1 del 2012, il quale introduce una disciplina di «carattere transitorio e non incide sulla disponibilità delle risorse di Regioni ed enti locali, che sono comunque tenuti a contribuire al contenimento del fabbisogno finanziario del settore pubblico allargato» (sentenza n. 311 del 2012).

In particolare, va sottolineato che le disposizioni legislative statali in materia di tesoreria unica si applicano sia alle Regioni a statuto ordinario, sia a quelle a statuto speciale, tra le quali, sotto questo profilo, vi è «una piena equiparazione» (sentenza n. 311 del 2012). Una singola Regione, infatti, non può sottrarre gli enti locali del proprio territorio a un sistema diretto alla tutela dell'unità economica nazionale (art. 120 Cost.).

3.2.– Le norme di rango statutario della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non prevedono per gli enti locali della Regione un regime di tesoreria diverso da quello delineato dalla disciplina legislativa statale (sentenza n. 334 del 2009). Infatti, l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 431 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e locali), si limita a stabilire che «[i]l regime di gestione delle disponibilità finanziarie e delle giacenze di tesoreria della regione e degli enti da essa dipendenti compete alla regione medesima, in armonia con il [...] titolo IV della legge 5 agosto 1978, n. 468». Gli enti locali, però, non possono essere considerati «dipendenti» dalla Regione, perché sono dotati dalla Costituzione di autonomia politico-amministrativa, regolamentare e finanziaria; né, al riguardo, assume rilievo l'eventuale trasferimento agli enti stessi, da

parte dalla Regione, di somme di provenienza statale o regionale. Peraltro, la disposizione di attuazione dello statuto è «attributiva di funzioni tenute a svolgersi entro i confini di una competenza di tipo concorrente» (sentenza n. 412 del 1993), nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, tra i quali rientrano le norme sul sistema di tesoreria unica.

3.3.– In conclusione, il censurato art. 2, comma 10, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 30 del 2012, sottraendo gli enti locali della Regione all'applicazione del sistema di tesoreria unica previsto dall'art. 35, comma 8, del decreto-legge n. 1 del 2012, lede un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica previsto dalla legislazione statale ai fini del contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento e dell'unità economica nazionale (sentenza n. 311 del 2012), così violando gli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnata disposizione, limitatamente alle parole «agli enti locali della Regione e».
Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 10, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 21 novembre 2012, n. 30 (Adeguamento del bilancio di previsione per l'anno 2012 agli obiettivi complessivi di politica economica e di contenimento della spesa pubblica previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 – Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario –. Modifiche a disposizioni legislative), limitatamente alle parole «agli enti locali della Regione e»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 10, della medesima legge regionale, nella parte in cui concerne le «istituzioni scolastiche ed educative dipendenti dalla Regione che non usufruiscono di assegnazioni finanziarie statali», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, commi terzo e sesto, 119 e 120 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso, in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Sabino CASSESE, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2013.

Sentenza: 7 novembre 2013, n. 259

Materia: tutela della concorrenza

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Umbria 19 ottobre 2012, n. 16 (Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile. Integrazione alla legge regionale 14 ottobre 2008, n. 13 recante disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini – abrogazione della legge regionale 19 giugno 2002, n. 12) – articolo 10, commi 1 e 2

Esito: parziale illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, e illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La normativa impugnata affida alla Giunta regionale la potestà di adottare «misure e criteri» per attribuire alle imprese, vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata, «posizioni preferenziali» nei bandi per la concessione di finanziamenti pubblici, per l'affidamento di contratti con la Regione e con gli enti, aziende e società regionali nonché per l'affidamento in via prioritaria di contratti di cottimo fiduciario. Essa individua, altresì, i requisiti necessari ai fini del riconoscimento della predetta qualità. Si tratta dunque, di due fattispecie distinte e non omogenee, accomunate soltanto dalla finalità di predisporre apposite iniziative a favore delle imprese, di cui sopra: da un lato, bandi per la concessione di finanziamenti pubblici; dall'altro, bandi per l'affidamento di contratti con la Regione e con gli enti dalla norma stessa menzionati.

La Corte ha ritenuto inammissibile il ricorso statale nella parte relativa alla potestà della Giunta regionale di concedere i suddetti finanziamenti alle imprese, in quanto privo di supporto argomentativo ed in quanto sia il parametro costituzionale invocato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), che quello interposto (art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006) risultano non pertinenti. Essa ha chiarito che i finanziamenti pubblici previsti dalla norma censurata attengono alla realtà produttiva regionale, non incidono su aspetti inerenti la tutela della concorrenza ed hanno la finalità di porre in essere interventi regionali di sostegno alle imprese vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata. A suo giudizio, pertanto, la disposizione impugnata persegue, sotto questo profilo, uno scopo indennitario o risarcitorio, in coerenza con gli obiettivi individuati dalla legge ed estraneo alla materia dei contratti pubblici.

Per quanto concerne, invece, l'altra fattispecie disciplinata dalla disposizione impugnata, la Corte, con giurisprudenza costante, ha chiarito che l'intera disciplina delle procedure ad evidenza pubblica è riconducibile alla tutela della concorrenza, con la conseguente titolarità della potestà legislativa, in via esclusiva, in capo allo Stato. In particolare, la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza, di parità di trattamento, di non discriminazione (ex plurimis: sentenze n. 28 del 2013; n. 339 del 2011; n. 186 del 2010; n. 283 del 2009 e n. 401 del 2007). L'art. 10, comma 1, ad onta del richiamo al rispetto del "codice dei contratti" e del relativo regolamento di attuazione contenuto nell'incipit della norma stessa, non si conforma alla disciplina statale e, segnatamente, all'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, in forza del quale le Regioni non possono prevedere una disciplina diversa da quella del detto codice, in relazione (tra gli altri) alla qualificazione e selezione dei concorrenti, alle procedure di affidamento ed ai criteri di aggiudicazione. Essa introduce per dette imprese (anche se per ragioni encomiabili) un criterio preferenziale destinato inevitabilmente a risolversi in un'alterazione del libero gioco della concorrenza, andando così ad incidere in una materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Considerazioni analoghe sono state adottate anche rispetto all'articolo 10, comma 2, ovvero rispetto alle misure concernenti l'affidamento «in via prioritaria» di contratti di cottimo fiduciario. Il carattere generico e ambiguo della formula adottata la rende poco coerente con l'art. 125, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006, cui la norma stessa si richiama. Tale norma chiarisce che l'affidamento mediante cottimo fiduciario avviene nel rispetto (tra gli altri) del principio di parità di trattamento, che deve ritenersi in contrasto con un affidamento «prioritario». Alla stregua di tali considerazioni, la Corte ha pertanto dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 16 del 2012, limitatamente alle parole «e per l'affidamento di contratti con la Regione e con gli enti, aziende e società regionali» e la totale illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della medesima legge.

Impresa e imprenditore - Norme della Regione Umbria - Iniziative a favore di imprese vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata - Potestà della Giunta regionale di attribuire posizioni preferenziali nei bandi per la concessione di finanziamenti pubblici - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Disposizione avente uno scopo indennitario o risarcitorio, estraneo alla materia dei contratti pubblici - Difetto di motivazione - Inconferenza del parametro costituzionale evocato - Inammissibilità della questione in parte qua. - Legge della Regione Umbria 19 ottobre 2012, n. 16, art. 10, comma 1. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).

Impresa e imprenditore - Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Iniziative a favore di imprese vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata - Potestà della Giunta regionale di attribuire posizioni preferenziali nei bandi, oltretutto per la concessione di finanziamenti pubblici, anche per l'affidamento di contratti con la Regione e con gli enti, aziende e società regionali - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Necessità di espungere dal testo della disposizione impugnata le parole "e per l'affidamento di contratti con la Regione e con gli enti, aziende e società regionali" - Illegittimità costituzionale parziale. - Legge della Regione Umbria 19 ottobre 2012, n. 16, art. 10, comma 1. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).

Impresa e imprenditore - Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Iniziative a favore di imprese vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata - Potestà della Giunta regionale di attribuire posizioni preferenziali per l'affidamento in via prioritaria di contratti di cottimo fiduciario - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Umbria 19 ottobre 2012, n. 16, art. 10, comma 2. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e). (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.46 del 13-11-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge della Regione Umbria 19 ottobre 2012, n. 16 (Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile. Integrazione alla legge regionale 14 ottobre 2008, n. 13 recante disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini – abrogazione della legge regionale 19 giugno 2002, n. 12), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-21 dicembre 2012, depositato in cancelleria il 24 dicembre 2012 ed iscritto al n. 195 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato, a mezzo del servizio postale, il 18-21 dicembre 2012 e depositato il successivo 24 dicembre (r.r. n. 195 del 2012), ha promosso – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 1 e 2, della legge della Regione Umbria 19 ottobre 2012, n. 16 (Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile. Integrazione alla legge regionale 14 ottobre 2008, n. 13 recante disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini – abrogazione della legge regionale 19 giugno 2002, n. 12).

La norma censurata stabilisce che:«1. Nel rispetto del codice dei contratti e del relativo regolamento d'attuazione, la Giunta regionale, sentite le organizzazioni imprenditoriali e sindacali operanti sul territorio regionale, può adottare, con proprio

atto, misure e criteri per l'attribuzione alle imprese, individuali o collettive, vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata, di posizioni preferenziali nei bandi per la concessione di finanziamenti pubblici e per l'affidamento di contratti con la Regione e con gli enti, aziende e società regionali, individuando altresì i requisiti necessari ai fini del riconoscimento della predetta qualità. 2. Le misure di cui al comma 1 possono consistere anche nell'affidamento in via prioritaria di contratti di cottimo fiduciario, secondo le disposizioni contenute negli articoli 125 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione della direttiva 2004/17/CE e della direttiva 2004/18/CE)».

Ad avviso del ricorrente, tali disposizioni si pongono in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto esse – come chiarito anche dallo stesso comma 1 attraverso un generico riferimento al “codice dei contratti” – regolando la materia della scelta del contraente e della concessione di finanziamenti pubblici da parte della pubblica amministrazione e introducendo, per determinati casi, una limitazione legale a monte nella possibilità di scelta tra i soggetti, privilegiandone alcuni, verrebbero ad incidere nel campo dell'intervento diretto o indiretto dello Stato nell'attività economica, materia nella quale sarebbe prioritaria la «tutela della concorrenza», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, come ribadito dal citato d.lgs. n. 163 del 2006, art. 4, comma 3.

2.— Come risulta dal testo dell'impugnato art. 10, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 16 del 2012, la normativa impugnata affida alla Giunta regionale la potestà di adottare «misure e criteri» per attribuire alle imprese, vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata, «posizioni preferenziali» nei bandi per la concessione di finanziamenti pubblici e per l'affidamento di contratti con la Regione e con gli enti, aziende e società regionali, individuando, altresì, i requisiti necessari ai fini del riconoscimento della predetta qualità. La norma, dunque, prevede due fattispecie distinte e non omogenee, accomunate soltanto dalla finalità di predisporre apposite iniziative a favore di imprese, individuali o collettive, vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata: da un lato, bandi per la concessione di finanziamenti pubblici; dall'altro, bandi per l'affidamento di contratti con la Regione e con gli enti dalla norma stessa menzionati.

I procedimenti per la concessione di finanziamenti pubblici trovano la loro norma-quadro nell'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e successive modificazioni. Ai sensi di tale disposizione (comma 1), «La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi».

Come questa Corte ha già affermato, le funzioni attribuite alle Regioni «ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione (sentenze n. 50 del 2008, punto 3 del Considerato in diritto; n. 423 del 2004, punto 7.6 del Considerato in diritto). Inoltre, è stato chiarito che appartengono «alla competenza

legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale, tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone o delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale» (sentenza n. 14 del 2004, punto 4 del Considerato in diritto).

Nel caso in esame, i finanziamenti pubblici previsti dalla norma censurata attengono, per l'appunto, alla realtà produttiva regionale, non incidono su aspetti inerenti alla tutela della concorrenza ed hanno la finalità di porre in essere interventi regionali di sostegno alle imprese vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata, per tali dovendosi intendere le imprese «che abbiano subito danni, a qualsiasi titolo, in conseguenza di delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis del codice penale purché il fatto delittuoso sia stato tempestivamente denunciato e riscontrato in sede giudiziale» (art. 10, comma 3, della legge regionale n. 16 del 2012).

La disposizione, dunque, persegue uno scopo indennitario o risarcitorio, in coerenza con gli obiettivi individuati dalla legge ora citata (art. 10, comma 1, e artt. 3 e seguenti) e, pertanto, estraneo alla materia dei contratti pubblici.

Orbene, il ricorso (come, del resto, la deliberazione del Consiglio dei ministri che l'ha preceduto) trascura del tutto i suddetti profili, non argomenta in alcun modo in ordine ai finanziamenti pubblici e alla loro natura giuridica, tratta soltanto della disciplina dei contratti pubblici richiamando l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, al cui ambito applicativo, però, come ora si è detto, i finanziamenti pubblici restano estranei.

Ne deriva che l'impugnazione come sviluppata dalla difesa statale, nella parte relativa alla potestà della Giunta regionale di concedere i suddetti finanziamenti alle imprese previste dalla normativa censurata, si rivela priva di supporto argomentativo, mentre il parametro costituzionale evocato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), nonché il parametro interposto (art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006) risultano non pertinenti.

Pertanto, in parte qua, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

3.— La questione promossa con riguardo alla potestà della Giunta regionale di adottare «posizioni preferenziali» per le imprese come sopra individuate nei bandi per l'affidamento di contratti con la Regione e con gli enti, aziende e società regionali (art. 10, comma 1, della legge reg. n. 16 del 2012), nonché per l'affidamento in via prioritaria di contratti di cottimo fiduciario (art. 10, comma 2, della stessa legge regionale), è fondata.

Questa Corte, con giurisprudenza costante, ha chiarito che l'intera disciplina delle procedure ad evidenza pubblica è riconducibile alla tutela della concorrenza, con la conseguente titolarità della potestà legislativa, in via esclusiva, in capo allo Stato. In particolare, la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza, di parità di trattamento, di non discriminazione (ex plurimis: sentenze n. 28 del 2013; n. 339 del 2011; n. 186 del 2010; n. 283 del 2009 e n. 401 del 2007).

È stato, altresì, precisato che, con riferimento (tra gli altri) al principio di parità di trattamento, è necessario che le procedure di affidamento e i criteri di aggiudicazione

siano disciplinati dal legislatore statale, appunto perché riconducibili alla tutela della concorrenza (sentenza n. 28 del 2013, punto 10 del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, la norma censurata, ad onta del richiamo al rispetto del “codice dei contratti” e del relativo regolamento di attuazione contenuto nell’incipit della norma stessa, non si conforma alla disciplina statale e, segnatamente, all’art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, in forza del quale le Regioni non possono prevedere una disciplina diversa da quella del detto codice, in relazione (tra gli altri) alla qualificazione e selezione dei concorrenti, alle procedure di affidamento ed ai criteri di aggiudicazione. Essa, infatti, consente alla Giunta regionale di adottare, in uno specifico ambito territoriale, misure e criteri per attribuire a determinate imprese «posizioni preferenziali» nei bandi per l’affidamento di contratti con la Regione e con gli altri soggetti nella norma medesima individuati. In tal guisa operando, si introduce per dette imprese (e sia pure per ragioni commendevoli, come nota la difesa erariale) un criterio preferenziale destinato inevitabilmente a risolversi in un’alterazione del libero gioco della concorrenza, andando così ad incidere in una materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Considerazioni analoghe valgono anche per le misure concernenti l’affidamento «in via prioritaria» di contratti di cottimo fiduciario. Invero, il carattere generico e ambiguo della formula adottata la rende poco coerente con l’art. 125, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006, cui la formula stessa si richiama. Peraltro, la norma ora menzionata chiarisce che l’affidamento mediante cottimo fiduciario avviene nel rispetto (tra gli altri) del principio di parità di trattamento, che deve ritenersi in contrasto con un affidamento «prioritario».

Conclusivamente, alla stregua delle considerazioni che precedono, va dichiarata l’illegittimità costituzionale: a) dell’art. 10, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 16 del 2012, limitatamente alle parole «e per l’affidamento di contratti con la Regione e con gli enti, aziende e società regionali»; b) dell’art. 10, comma 2, della medesima legge.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 10, comma 1, della legge della Regione Umbria 19 ottobre 2012, n. 16 (Misure per l’attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile. Integrazione alla legge regionale 14 ottobre 2008, n. 13 recante disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini – abrogazione della legge regionale 19 giugno 2002, n. 12), limitatamente alle parole «e per l’affidamento di contratti con la Regione e con gli enti, aziende e società regionali»;

2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 10, comma 2, della medesima legge della Regione Umbria n. 16 del 2012;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 10, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 16 del 2012, nella parte relativa alla potestà della Giunta regionale di attribuire alle imprese, nella norma stessa indicate, posizioni

preferenziali nei bandi per la concessione di finanziamenti pubblici, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Alessandro CRISCUOLO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2013.

Sentenza: 7 novembre 2013 n. 260

Materia: coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: art. 117 comma 3 Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione autonoma Valle D'Aosta 10 dicembre 2010 n. 40 art. 9 comma 1

Esito: non fondatezza della questione

Estensore nota: Costanza Masciotta

Sintesi:

La sentenza in esame riguarda una questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri ed avente ad oggetto l'art. 9 comma 1 della Legge della Regione autonoma Valle D'Aosta 10 dicembre 2010 n. 40 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle D'Aosta/Vallée d'Aoste" (Legge finanziaria per gli anni 2011/2013), disciplinante il concorso degli enti locali al riequilibrio della finanza pubblica. La disposizione impugnata stabilisce che "per l'anno 2011 la Giunta regionale definisce con propria deliberazione, contestualmente alla definizione del patto di stabilità per gli enti locali e previo parere del Consiglio permanente degli enti locali, le misure per la razionalizzazione e il contenimento della spesa relativa al personale, ivi compresa quella per il personale a tempo determinato o utilizzato mediante convenzioni, contratti di collaborazione coordinata e continuativa o di somministrazione di lavoro, la quale non può superare il 70 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, salve eventuali deroghe, per il personale destinato ai servizi sociali rivolti agli anziani, per gli enti che abbiano rispettato le disposizioni regionali per la razionalizzazione e il contenimento della spesa per il personale».

Secondo il ricorrente la disposizione censurata è in contrasto con l'art. 9 comma 28 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, invocato nel giudizio de quo quale norma interposta rispetto all'art.117 comma 3 Cost. in quanto ritenuto espressivo di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica al rispetto del quale la Regione risulta vincolata proprio a norma dell'art.117 comma 3 Cost.

La disposizione invocata quale parametro interposto prevede che a decorrere dall'anno 2011 in una pluralità di enti pubblici tra i quali sono ricomprese anche Regioni e Province Autonome la spesa per personale a tempo determinato o utilizzato con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, con contratti di formazione-lavoro o altri rapporti formativi, nonché con somministrazione di lavoro o con lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009.

La discrasia sussistente tra i limiti alla spesa pubblica previsti per il personale rispettivamente nella disposizione regionale censurata e nella norma statale interposta determinerebbe, secondo il ricorrente, la violazione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica stabilito dal legislatore statale da parte dalla disposizione regionale impugnata nella fattispecie de quo, integrando consequenzialmente una violazione dell'art. 117 comma 3 Cost.

La Regione resistente osserva innanzitutto che la norma invocata come interposta nel giudizio di legittimità costituzionale dinanzi alla Consulta non è espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e comunque non sarebbe applicabile agli enti locali ai quali si rivolge la disposizione regionale censurata in quanto l'art. 1 comma 134 legge n. 220 del 2010 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" ha sancito il principio secondo cui la Regione Valle D'Aosta partecipa al processo di risanamento delle finanze pubbliche, anche avuto riguardo alle spese degli enti locali, sulla base di accordi conclusi con lo Stato: pertanto l'art. 9 comma 28 d.l. n. 78 del 2010 invocato quale norma interposta nel giudizio de quo non sarebbe suscettibile di essere applicato agli enti locali della Regione autonoma tanto più a seguito della conclusione dell'accordo tra Stato e Regione l'11 novembre 2010.

La Consulta ritiene non fondati i motivi dedotti dal ricorrente nel giudizio de quo mentre accoglie parzialmente uno degli argomenti difensivi dedotti dalla resistente rilevando appunto l'inapplicabilità alla Regione autonoma Valle D'Aosta della norma interposta sulla quale si fonda il ricorso ovvero l'art. 9 comma 28 d.l. n.78/2010 in quanto, come già dalla stessa Corte Costituzionale affermato nella sentenza n. 173 del 2012 e nella successiva ordinanza n. 267 del 2012, l'art. 1 commi 132 e 160, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011) ha previsto che per gli esercizi 2011, 2012, 2013 le misure statali di coordinamento della finanza pubblica siano approvate con legge statale ma previo accordo tra la Regione a Statuto Speciale ed il Ministro dell'economia e delle finanze assoggettando quindi la partecipazione della Regione a Statuto Speciale nell'adozione di tali misure al principio dell'accordo anche in riferimento alla finanza locale cui si riferisce la disposizione censurata nella fattispecie de quo.

Come infatti già affermato dalla Consulta nella sentenza n. 173 del 2012 una volta concluso il suddetto accordo tra Stato e Regione a Statuto Speciale ed approvati i suoi obiettivi finanziari mediante la legge n. 220 del 2010 la Regione autonoma Valle D'Aosta concorre all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dal diritto dell'Unione Europea e dalle norme statali di coordinamento della finanza pubblica per le annualità successive al 2010 mediante le misure previste nello stesso accordo e nella legge che lo recepisce.

Pertanto essendo stato siglato tale accordo anche con riferimento agli enti locali l'11 novembre 2010, dunque prima della pubblicazione della disposizione regionale censurata, si è resa inapplicabile alla Regione Autonoma Valle D'Aosta ogni previsione contenuta nell'art. 9 comma 28 d.l. n. 78 del 2010 incompatibile con l'accordo de quo.

Secondo la Corte costituzionale infatti la disposizione censurata è stata adottata quando la norma statale invocata quale parametro interposto dell'art.117 comma 3 Cost. non poteva essere ritenuta applicabile alla Regione autonoma Valle D'Aosta pertanto la Consulta dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale consolidando il proprio orientamento giurisprudenziale in materia (sentenza n. 173 del 2012 e ordinanza n. 267 del 2012 espressamente richiamate).

Impiego pubblico - Norme della Regione Valle d'Aosta - Contenimento della spesa relativa al personale degli enti locali - Previsione che non possa superare il 70 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009 - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, per contrasto con la normativa statale di principio che pone il limite del 50 per cento - Asserita esorbitanza dai limiti statutari - Insussistenza - Evocazione di norma interposta non applicabile alla Regione autonoma - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Valle d'Aosta 10 dicembre 2010, n. 40, art. 9, comma 1. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2 e 3. (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.46 del 13-11-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 10 dicembre 2010, n. 40, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge finanziaria per gli anni 2011/2013). Modificazioni di leggi regionali», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 febbraio-3 marzo 2011, depositato in cancelleria il 7 marzo 2011 ed iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta;

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 25 febbraio 2011 e depositato il successivo 7 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 10 dicembre 2010, n. 40, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge finanziaria per gli anni 2011/2013). Modificazioni di leggi regionali», in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata, pubblicata nel Bollettino Ufficiale Valle d'Aosta 28 dicembre 2010, n. 53, e volta a disciplinare il «concorso degli enti locali al riequilibrio della finanza pubblica», stabilisce che «Per l'anno 2011, la Giunta regionale definisce, con propria deliberazione, contestualmente alla definizione del patto di stabilità per gli

enti locali e previo parere del Consiglio permanente degli enti locali, le misure per la razionalizzazione e il contenimento della spesa relativa al personale, ivi compresa quella per il personale a tempo determinato o utilizzato mediante convenzioni, contratti di collaborazione coordinata e continuativa o di somministrazione di lavoro, la quale non può superare il 70 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, salve eventuali deroghe, per il personale destinato ai servizi sociali rivolti agli anziani, per gli enti che abbiano rispettato le disposizioni regionali per la razionalizzazione e il contenimento della spesa per il personale».

Il ricorrente reputa tale previsione in contrasto con l'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, in base al quale «A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009».

A tali precetti, prosegue la norma interposta, debbono adeguarsi Regioni, Province autonome ed enti del Servizio sanitario nazionale.

L'art. 4, comma 102, lettera b), della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)», ha aggiunto a tali soggetti gli enti locali.

L'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, a parere del ricorrente, esprime un principio di coordinamento della finanza pubblica cui la Regione sarebbe vincolata ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. La norma impugnata, eccedendo dalla competenza statutaria assegnata dagli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), avrebbe dunque violato tale disposizione costituzionale.

2.– L'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di motivazione non è fondata: il ricorrente ha infatti adeguatamente individuato i termini della questione, domandando a questa Corte di dichiarare che la norma impugnata pone un precetto contrario a quanto stabilito dalla norma interposta.

3.– La questione non è fondata.

In via preliminare rispetto ad ogni altra considerazione, questa Corte non può che rilevare l'inapplicabilità alla Regione autonoma Valle d'Aosta della norma interposta su cui si fonda il ricorso.

Quest'ultima disposizione è stata a suo tempo impugnata innanzi alla Corte dalla Regione, nel giudizio definito con la sentenza n. 173 del 2012.

In tale sede la Corte ha osservato che l'art. 1, commi 132 e 160, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 21 dicembre 2010, n. 297, s.o. n. 281, e recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)» assoggetta al principio dell'accordo, per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le modalità di partecipazione della Regione a statuto speciale alle misure statali di coordinamento della finanza pubblica.

Esse, in altri termini, sono approvate con legge statale, a seguito di accordo tra la Regione ed il Ministro dell'economia e delle finanze.

L'art. 1, comma 134, della legge n. 220 del 2010 aggiunge che il metodo appena descritto concerne anche la finanza locale, cui si riferisce la norma oggi impugnata.

L'accordo, «anche con riferimento agli enti locali» è stato raggiunto l'11 novembre 2010, ovvero anteriormente alla pubblicazione della norma censurata, la quale a propria volta è entrata in vigore posteriormente alla legge n. 220 del 2010.

In tal modo, e prima dell'entrata in vigore della disposizione censurata, si è reso inapplicabile alla Regione autonoma Valle d'Aosta quanto stabilito in senso diverso dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

Come infatti già affermato dalla Corte (sentenza n. 173 del 2012), «Dalla conclusione di quest'ultimo accordo e dalla successiva approvazione dei suoi obiettivi finanziari ad opera della citata legge n. 220 del 2010 (...) consegue che il concorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica fissate dalla normativa statale è rimesso, per le annualità successive al 2010, alle misure previste nell'accordo stesso e nella legge che lo recepisce. Pertanto, gli artt. 9, comma 28, e 14, comma 24-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010 (che dispongono esclusivamente per gli anni successivi al 2010) sono applicabili a detta Regione solo, eventualmente, attraverso le misure fissate nell'accordo e approvate con legge ordinaria dello Stato. Essi, dunque, non trovando diretta applicazione nei confronti di tale Regione autonoma, non possono violarne l'autonomia legislativa e finanziaria».

Da questa conclusione, ribadita con l'ordinanza n. 267 del 2012, non vi è ragione di discostarsi oggi, e ai fini della declaratoria di non fondatezza della questione è sufficiente osservare che la disposizione impugnata è stata adottata quando la norma interposta non poteva ritenersi applicabile alla Regione autonoma Valle d'Aosta.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 10 dicembre 2010, n. 40, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge finanziaria per gli anni 2011/2013). Modificazioni di leggi regionali», promossa, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giorgio LATTANZI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2013.

Sentenza: 3 novembre 2013, n. 263

Materia: istituzionale, ordinamento degli enti locali

Parametri invocati: artt. 3, 36 e 97 della Costituzione e artt. 79, commi 3 e 4, 80, comma 1, e 81, secondo comma, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Provincia Autonoma di Trento e Provincia Autonoma di Bolzano

Oggetto: decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134 - articolo 69, comma 3-bis

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 69, comma 3-bis, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Le Province autonome di Trento e Bolzano hanno promosso con distinti ricorsi questione di legittimità costituzionale - con riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione e agli artt. 79, commi 3 e 4, 80, comma 1, e 81, secondo comma, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige) - dell'art. 69, comma 3-bis, del d.l. n. 83 del 2012 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 134/2012.

Tale norma - al fine di semplificare l'organizzazione degli enti locali e al contempo contenere la spesa pubblica - stabilisce che le Province autonome di Trento e Bolzano, nell'ambito della propria autonomia statutaria, *“prevedono [...] che gli incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle siano svolti a titolo esclusivamente onorifico, senza la corresponsione di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza”*.

Secondo le ricorrenti, tale disposizione, in quanto norma di dettaglio non consentirebbe alle Province in sede di sua attuazione alcun margine di discrezionalità, ledendo le competenze provinciali in materia di finanza locale, stabilite dagli artt. 80, comma 1, e 81, secondo comma dello statuto di autonomia regionale. Inoltre, sarebbero violate le competenze provinciali in materia di ordinamento degli enti locali, nonché l'art. 79, commi 3 e 4, dello statuto di autonomia secondo il quale *“La regione e le Province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articolo 4 e 5”* dello statuto stesso.

In sintesi, l'assenza di qualsiasi margine di discrezionalità per la legislazione provinciale non solo comporterebbe la violazione del predetto parametro, ma verrebbe ad evidenziare che si tratta di norma di dettaglio. La Corte ha dichiarato fondata la questione.

Preliminarmente la Corte osserva che il legislatore nazionale ha espressamente previsto che la norma censurata, che per suo tenore testuale si rivolge solo alle due Province autonome di Trento e Bolzano, è stata introdotta in ottemperanza all'art. 23, comma 22, d.l. n. 201 del 2011, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Si tratta della norma in base alla quale la titolarità di cariche, uffici od organi di natura elettiva negli enti territoriali non previsti dalla Costituzione è, in linea di principio, onorifica e non comporta alcuna remunerazione.

Con riferimento a tale disposizione la Corte ha già avuto modo di osservare (cfr. sentenza n. 220 del 2013) che non si applica alle Regioni a Statuto speciale né evidentemente alle Province autonome, dovendo entrambe concordare con lo Stato le modalità del loro concorso al raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica. Di conseguenza il contenuto della norma censurata, imponendo di fatto alle due Province ricorrenti l'attuazione di una specifica misura, appare in evidente contraddizione con il principio sopra richiamato.

Inoltre, la norma censurata, stante la sua natura di norma di dettaglio, si pone anche in contrasto con i commi 3 e 4 dell'art. 79 del d.P.R. 670/1972 che prevedono da una parte che *“Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo”*, dall'altra che *“Le disposizioni statali relative [...] al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province [...]. La regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5”*.

Peraltro, ad avviso della Corte, tale contrasto non appare sanato da quanto previsto dal comma 3 ter dell'art. 69, in base al quale le disposizioni di cui al precedente comma 3-bis si applicano compatibilmente con le competenze statutarie delle due Province ricorrenti, posto che siffatta *“clausola di garanzia”*, se applicata rigidamente, determinerebbe il sostanziale annullamento del dettato del comma 3-bis, rendendo, ancora più evidente la irragionevolezza della disposizione censurata.

Di conseguenza la Corte dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 69, comma 3-bis, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134.

Province autonome - Ordinamento degli enti locali - Contenimento delle spese per la gestione degli organismi rappresentativi locali - Previsione che gli incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle siano svolti a titolo esclusivamente onorifico, senza la corresponsione di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza - Norma di dettaglio che non lascia margini di apprezzamento al legislatore provinciale, in contrasto con lo speciale regime di concertazione riconosciuto alle autonomie speciali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica - Violazione delle competenze provinciali in materia di finanza locale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili. - Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7

agosto 2012, n. 134), art. 69, comma 3-bis. - Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 79, commi 3 e 4 (Costituzione, artt. 3, 36 e 97; statuto, artt. 80, primo comma, e 81, secondo comma). (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.47 del 20-11-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 69, comma 3-bis, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con ricorsi notificati il 9 e il 10 ottobre 2012, depositati in cancelleria il 17 ottobre 2012 ed iscritti ai nn. 150 e 152 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Renate von Guggenberg e Michele Costa per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Le due Province autonome di Trento e di Bolzano hanno impugnato di fronte a questa Corte, con distinti ricorsi, talune disposizioni contenute nel decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, dubitando della loro conformità a numerosi parametri costituzionali.

In particolare, le predette Province autonome hanno promosso questione di legittimità costituzionale – con riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione e agli artt. 79, commi 3 e 4, 80, comma 1, e 81, secondo comma, dello statuto di autonomia regionale – dell'art. 69, comma 3-bis, del d.l. n. 83 del 2012, inserito in sede di conversione, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 1, della legge n. 134 del 2012.

1.1.– Riservata, pertanto, ad altra pronunzia la decisione in ordine alle censure relative alle restanti norme impuginate dalle due ricorrenti, oggetto dell'odierno esame è esclusivamente la questione di legittimità costituzionale del ricordato art. 69, comma 3-bis. Attesa sia l'unicità della disposizione che la sostanziale omogeneità delle doglianze formulate da ciascuna delle due Province autonome, i giudizi scaturiti dai due separati ricorsi vanno riuniti per essere unitariamente decisi.

2.– La norma oggetto della questione di legittimità costituzionale in esame, al dichiarato fine di «semplificare l'organizzazione degli enti locali, [...] assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e [...] contribuire al contenimento della spesa pubblica, nonché in ottemperanza al disposto dell'art. 23, comma 22, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201», stabilisce che le Province autonome di Trento e Bolzano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e nel quadro delle procedure di coordinamento di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), «prevedono [...] che gli incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle siano svolti a titolo esclusivamente onorifico, senza la corresponsione di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza».

Secondo le Province ricorrenti la descritta disposizione normativa, caratterizzandosi quale norma di dettaglio, non consentirebbe alle Province, in sede di sua attuazione, alcun margine di discrezionalità, in tal modo ledendo le competenze provinciali in materia di finanza locale, fissate dagli artt. 80, comma 1, e 81, secondo comma, dello statuto di autonomia regionale.

Violate sarebbero, sempre secondo l'avviso delle ricorrenti, le competenze provinciali in materia di ordinamento degli enti locali, nonché il dettato dell'art. 79, commi 3 e 4, dello statuto di autonomia in base al quale «La Regione e le Province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5» dello statuto medesimo.

Ad avviso delle Province ricorrenti l'assenza di qualsiasi margine di discrezionalità rimesso alla legislazione provinciale non solo, stante l'estremo dettaglio della normativa censurata, comporterebbe la violazione del predetto parametro, ma verrebbe ad evidenziare che non si è di fronte ad una norma di principio, ma di dettaglio.

2.1.– La Provincia autonoma di Trento poi deduce anche la violazione degli artt. 36 e 97 Cost., poiché, quanto al primo parametro, sarebbe violato il diritto di ricevere un compenso da parte di coloro che svolgono incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle e, quanto al secondo, sarebbe violato il principio di buona amministrazione poiché l'assetto organizzativo dei predetti enti locali sarebbe pregiudicato dal fatto che difficilmente potrebbe essere reperito il personale disposto ad assumere gli incarichi in questione in assenza di qualsivoglia retribuzione.

La circostanza che siffatte violazioni ridonderebbero su materie di competenza provinciale, fa sì che, sebbene i parametri evocati non siano direttamente attributivi di competenze, la ricorrente sarebbe comunque legittimata a farle valere.

3.– La questione è fondata.

3.1.– Deve premettersi che il legislatore nazionale ha espressamente previsto che la norma censurata, la quale – giova precisare – per il suo tenore testuale è esclusivamente rivolta alle due Province autonome di Trento e di Bolzano, è stata introdotta «in ottemperanza al disposto dell'art. 23, comma 22, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214».

Si tratta, come è noto, della norma in base alla quale la titolarità di cariche, uffici od organi di natura elettiva negli enti territoriali non previsti dalla Costituzione è, in

linea di principio, esclusivamente onorifica e non comporta alcuna forma di remunerazione.

Questa Corte, tuttavia, di recente, ha avuto occasione di precisare che «il comma 22 [dell'art. 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214] non si applica alle Regioni speciali» (sentenza n. 220 del 2013), né, evidentemente, alle Province autonome, dovendo queste – sia le Regioni che le Province autonome – concordare con lo Stato le modalità del loro concorso al raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica.

Appare, quindi, evidentemente in contraddizione con detto principio il contenuto della norma censurata che, in affermata ottemperanza ad una disposizione a queste non opponibile, impone, di fatto, alle due Province autonome ricorrenti l'attuazione di una specifica misura, individuata nei suoi puntuali profili dalla legge dello Stato, volta al contenimento della finanza pubblica.

3.2.– Oltre a presentare tale manifesta contraddizione logica la norma censurata, stante la sua natura di norma di dettaglio, che non lascia margini di apprezzamento al legislatore locale in sede di sua attuazione, si pone anche in contrasto con quanto previsto dai commi 3 e 4 dell'art. 79 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in base ai quali, per un verso, si prevede che «Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» e, per altro verso, si stabilisce che «Le disposizioni statali relative [...] al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province [...]. La regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5».

È, infatti, evidente che, in assenza delle forme di concertazione previste dall'art. 79, comma 3, dello statuto di autonomia locale, l'attività di adeguamento normativo, rimessa secondo i termini statutari agli organi legislativi regionali e provinciali, non può essere ridotta, ove non si vogliano intendere ed applicare in senso esclusivamente formale i principi della autonomia locale, alla mera sostituzione della fonte normativa regionale o, in questo caso, provinciale, a quella statale, essendo in questa già dettagliatamente predeterminato il contenuto dell'intervento legislativo decentrato. Si deve, invece, prevedere, nel rispetto del perseguimento dell'obiettivo del contenimento delle spese per la gestione degli organismi rappresentativi locali, che sia il legislatore, in questo caso, provinciale ad individuare gli specifici mezzi ed ambiti di realizzazione dei predetti obiettivi.

3.3.– Il contrasto coi predetti parametri costituzionali non è, certamente, eliso, diversamente da quanto ritenuto dalla difesa erariale, da quanto previsto dal comma 3-ter dell'art. 69 del d.l. n. 83 del 2012, secondo il quale le disposizioni di cui al precedente comma 3-bis si applicano compatibilmente con le competenze statutarie delle due Province ricorrenti, posto che siffatta «clausola di garanzia» – stante la palese antinomia esistente fra quanto previsto dal ricordato comma 3-bis e le prerogative statutarie del legislatore provinciale – se applicata rigidamente, porterebbe al

sostanziale annullamento del dettato del comma 3-bis, rendendo, anzi, in tale modo ancor più evidente la irragionevolezza della disposizione censurata.

4.– Restano assorbiti i restanti profili di illegittimità costituzionale dedotti nei ricorsi di parte.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni del decreto-legge oggetto di impugnazione;

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 69, comma 3-bis, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2013.

Sentenza: 13 novembre 2013, n. 264

Materia: trasporti

Parametri invocati: art 117, primo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Molise 23 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21), dell'articolo 6, comma 1, lettera b)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 1, lettera b), della legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21 per violazione dell'art.117, primo comma Cost. in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che vieta restrizioni (se non alle condizioni definite dalla legislazione del Paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini) alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro, ed estende tale divieto anche alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale in relazione alla norma indicata in epigrafe.

La disposizione censurata, tra gli altri requisiti richiesti per l'iscrizione all'istituto ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, prevede alla lettera b) che i soggetti che aspirino all'iscrizione medesima debbano "essere residenti in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno ed avere la sede legale dell'impresa nel territorio regionale".

La Corte ritiene che la previsione della necessità del requisito della residenza protratta per un anno (ovvero dell'ubicazione della sede legale) nel territorio regionale determini una palese discriminazione tra soggetti o imprese, operata sulla base di un mero elemento di localizzazione. Tale elemento non trova, in sé, alcuna ragionevole giustificazione in rapporto alla esigenza (chiaramente desumibile dalla natura degli altri numerosi requisiti richiesti, dal medesimo art. 6, per l'iscrizione) di garantire e comprovare, anche a tutela dell'utenza, le specifiche idoneità tecniche e le attitudini morali del soggetto al corretto futuro svolgimento dell'attività in questione. Sicché, la previsione impugnata si traduce in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o

imprese nel bacino lavorativo regionale, in danno dei cittadini dell'Unione europea, nonché dei cittadini italiani residenti in altre Regioni.

La Corte si richiama al proprio orientamento costante secondo cui, con riferimento a discriminazioni tra imprese sulla base di un mero elemento di localizzazione territoriale, è stato ripetutamente sancito "il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale". La Corte ritiene che tali considerazioni possano estendersi al caso in cui la misura protezionistica venga ad incidere sulla libertà di stabilimento, così vulnerando l'evocato parametro costituzionale, che impone l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni nel rispetto, tra l'altro, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Tra questi vincoli vi è l'espressa previsione del divieto di subordinare "l'accesso ad una attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei requisiti seguenti: 1) requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale, in particolare: [...] b) il requisito della residenza sul loro territorio per il prestatore, il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza» (art. 14, alinea e numero 1, lettera b, della direttiva n. 2006/123/CE)".

La Corte pertanto arriva a concludere che la previsione impugnata determina un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea e favorisce (per tale sola loro condizione) quei richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale, con ciò violando anche il principio di parità di trattamento (id est, di non discriminazione), sotteso alla previsione dell'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di libertà di stabilimento.

La Corte richiama infine il punto 65 del Considerando della direttiva n. 2006/123/CE, secondo cui "La libertà di stabilimento è basata, in particolare, sul principio della parità di trattamento che non soltanto comporta il divieto di ogni forma di discriminazione fondata sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione indiretta basata su criteri diversi ma tali da portare di fatto allo stesso risultato. L'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio in uno Stato membro, a titolo principale come a titolo secondario, non dovrebbero quindi essere subordinati a criteri quali il luogo di stabilimento, di residenza, di domicilio o di prestazione principale dell'attività." e conclude pertanto per la illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione dell'art. 117, comma primo, Cost.

Trasporti - Norme della Regione Molise - Trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti - Requisiti richiesti per l'iscrizione - Residenza in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno e sede legale dell'impresa nel territorio regionale - Irragionevole discriminazione tra soggetti o imprese, operata sulla base di un mero elemento di localizzazione - Violazione del principio comunitario di libertà di stabilimento - Violazione dell'obbligo di osservanza del diritto comunitario - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25, art. 6, comma 1, lettera b). - Costituzione, art. 117, primo comma; trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 49. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.47 del 20-11-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 1, lettera b), della legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-22 gennaio 2013, depositato in cancelleria il 17 gennaio 2013 ed iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

udito l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'articolo 6, comma 1, lettera b), della legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21). La disposizione censurata – tra gli altri requisiti richiesti per l'iscrizione all'istituto ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea – prevede, alla lettera b), che i soggetti che aspirino all'iscrizione medesima debbano «essere residenti in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno ed avere la sede legale dell'impresa nel territorio regionale».

Secondo il ricorrente, la norma si pone in contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, per violazione dell'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che vieta restrizioni (se non alle condizioni definite dalla legislazione del Paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini) alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro, ed estende tale divieto anche alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro. Per il Governo, infatti, la previsione censurata limita la libertà di stabilimento, determinando una discriminazione “indiretta” dei cittadini dell'Unione europea, così come dei cittadini italiani residenti in altre Regioni, con l'effetto di favorire i cittadini della Regione Molise, i quali verosimilmente dispongono più facilmente del requisito.

2.– La questione è fondata.

2.1.– La legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) – definiti gli autoservizi pubblici non di linea come «quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta» (art. 1, comma 1) –, stabilisce che «Costituiscono

autoservizi pubblici non di linea: «a) il servizio di taxi con autovettura, motocarozzetta, natante e veicoli a trazione animale; b) il servizio di noleggio con conducente e autovettura, motocarozzetta, natante e veicoli a trazione animale» (art. 1, comma 2).

Ciò specificato, l'art. 6 della medesima legge prevede, in particolare, che «Presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è istituito il ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea» (comma 1); che «Il ruolo è istituito dalle regioni entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Entro lo stesso termine le regioni costituiscono le commissioni di cui al comma 3 e definiscono i criteri per l'ammissione nel ruolo» (comma 4); e che «L'iscrizione nel ruolo costituisce requisito indispensabile per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente» (comma 5).

In espressa attuazione di tali disposizioni statali, la Regione Molise ha emanato la legge reg. n. 25 del 2012, con la quale – istituito «il “ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea” presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura» (art. 4, comma 1); e ribadito che «L'iscrizione nel ruolo costituisce requisito indispensabile per il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni finalizzate all'esercizio di attività di servizio pubblico di trasporto non di linea di cui all'articolo 1 della legge n. 21/1992» (art. 4, comma 5) – individua e regola i requisiti per detta iscrizione (art. 6). E, proprio in riferimento ad essi, la norma censurata prevede che «I soggetti che intendono iscriversi nel ruolo di cui all'articolo 4 devono essere in possesso dei seguenti requisiti: [...] b) essere residenti in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno ed avere la sede legale dell'impresa nel territorio regionale».

2.2.– Sulla scorta della giurisprudenza costituzionale in materia, risulta evidente che la previsione della necessità – al fine di ottenere l'iscrizione del richiedente in un ruolo che costituisce, a sua volta, requisito indispensabile per il rilascio dei titoli per l'esercizio della specifica attività (art. 4, comma 5, citato) – della residenza (per di più) protratta per un anno (ovvero dell'ubicazione della sede legale) nel territorio regionale determina una palese discriminazione tra soggetti o imprese, operata sulla base di un mero elemento di localizzazione. Tale elemento non trova, in sé, alcuna ragionevole giustificazione in rapporto alla esigenza (chiaramente desumibile dalla natura degli altri numerosi requisiti richiesti, dal medesimo art. 6, per l'iscrizione) di garantire e comprovare, anche a tutela dell'utenza, le specifiche idoneità tecniche e le attitudini morali del soggetto al corretto futuro svolgimento dell'attività in questione. Sicché, la previsione impugnata si traduce in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese nel bacino lavorativo regionale, in danno dei cittadini dell'Unione europea, nonché dei cittadini italiani residenti in altre Regioni.

Questa Corte (con riferimento a discriminazioni tra imprese sulla base di un mero elemento di localizzazione territoriale) ha ripetutamente sancito «il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi paese dell'Unione europea)» (sentenze n. 124 del 2010 e n. 391 del 2008).

Appare indiscutibile come siffatte considerazioni possano ben estendersi al caso in cui (come nella specie) la misura protezionistica venga ad incidere sulla libertà di

stabilimento, così vulnerando l'evocato parametro costituzionale, che impone l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni nel rispetto, tra l'altro, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Tra i quali – trattandosi di servizi nel settore trasporti che non rientrano nell'ambito di applicazione del Titolo V del Trattato CE, essendo quindi soggetti alla direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), ai sensi dell'art. 2, paragrafo 2, alinea e lettera d) della medesima direttiva – è espressamente previsto il divieto di subordinare «l'accesso ad una attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei requisiti seguenti: 1) requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale, in particolare: [...] b) il requisito della residenza sul loro territorio per il prestatore, il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza» (art. 14, alinea e numero 1, lettera b, della citata direttiva n. 2006/123/CE).

Risulta palese, dunque, che la previsione impugnata determina un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea e favorisce (per tale sola loro condizione) quei richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale, con ciò violando anche il principio di parità di trattamento (id est, di non discriminazione: sentenze n. 339 e n. 213 del 2011), sotteso alla previsione dell'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di libertà di stabilimento (sentenze n. 340 e n. 180 del 2010). La conformazione della quale è, altresì, delineata nel punto 65 del Considerando della menzionata direttiva n. 2006/123/CE, secondo cui – poiché «la libertà di stabilimento è basata, in particolare, sul principio della parità di trattamento che non soltanto comporta il divieto di ogni forma di discriminazione fondata sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione indiretta basata su criteri diversi ma tali da portare di fatto allo stesso risultato» – «L'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio in uno Stato membro, a titolo principale come a titolo secondario, non dovrebbero quindi essere subordinati a criteri quali il luogo di stabilimento, di residenza, di domicilio o di prestazione principale dell'attività».

2.3.– La norma impugnata, pertanto, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 1, lettera b), della legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2013.

Sentenza: 13 novembre 2013, n. 265

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e art. 14, lettera q), dello statuto speciale della Regione siciliana (regio decreto legislativo luogotenenziale 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2). In via subordinata, art. 3 Cost. e il combinato disposto degli artt. 16, comma 6, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), e 22, comma 36, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nonché, in ulteriore subordine, artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., in relazione al combinato disposto degli artt. 22, comma 36, della legge n. 724 del 1994 e 16, comma 6, della legge n. 412 del 1991

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana – sezioni riunite

Oggetto: art. 30, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 15 giugno 1988, n. 11 (Disciplina dello stato giuridico ed economico del personale dell'Amministrazione regionale per il triennio 1985-1987 e modifiche ed integrazioni alla normativa concernente lo stesso personale)

Esito: illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 14, lettera q), dello statuto della Regione siciliana

Estensore nota: Marianna Martini

Sintesi:

Il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana – sezioni riunite, chiamato a rendere il parere sul ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana proposto il 9 luglio 1996 da alcuni dipendenti regionali, con ordinanza del 17 aprile 2012, solleva questione di legittimità costituzionale della norma indicata in oggetto.

La norma in questione riconosce al dipendente regionale il diritto di percepire in via cumulativa interessi in misura legale e rivalutazione monetaria nel caso di tardiva corresponsione delle somme dovute.

Ad avviso del giudice a quo, la previsione censurata, disciplinando istituti risarcitori e compensativi del pregiudizio derivato dalla ritardata percezione delle somme dovute, esulerebbe dalla competenza legislativa esclusiva in capo alla Regione ai sensi dell'art. 14, lettera q), dello statuto regionale siciliano (in materia di «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione»), riguardando al contrario la materia dell'«ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., di competenza legislativa esclusiva dello Stato. In particolare, a parere del rimettente, la riconduzione della normativa censurata all'«ordinamento civile» si spiega con l'esigenza di garantire che il regime degli accessori del credito,

indipendentemente dalla natura di esso, sia uniforme su tutto il territorio nazionale così come le regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati al fine di evitare irragionevoli disparità di trattamento nell'ambito del pubblico impiego e, quindi, in applicazione del principio di uguaglianza espresso dall'art. 3 Cost.

In via subordinata, ad avviso del rimettente, le norme censurate sarebbero costituzionalmente illegittime per contrasto con l'art. 3 Cost. e con il combinato disposto degli artt. 16, comma 6, della legge n. 412 del 1991 e 22, comma 36, della legge n. 724 del 1994. Quest'ultimo avrebbe introdotto un nuovo principio generale dell'ordinamento giuridico (opposto rispetto a quello previgente) che si basa sulla alternatività della spettanza di detti accessori del credito nato dal rapporto di pubblico impiego.

In via di ulteriore subordine, il giudice a quo sostiene che le norme censurate sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto contrastano con il combinato disposto degli artt. 16, comma 6, della legge n. 412 del 1991 e 22, comma 36, della legge n. 724 del 1994, violando il principio fondamentale da esso espresso in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e quindi gli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost.

La Corte riconosce, in via preliminare, la sussistenza della legittimazione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana – sezioni riunite a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana, in applicazione del decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato) ai sensi del quale per l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio di giustizia amministrativa in sede consultiva e in sede giurisdizionale si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni per il Consiglio di Stato (art. 12, comma 1).

Sempre in via preliminare, la Corte esclude che l'ammissibilità della questione possa essere messa in discussione dall'art. 7, comma 8, dell'Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo); secondo il dettato di quest'ultima norma «Il ricorso straordinario è ammesso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa» e quindi non più per le controversie di competenza del giudice ordinario. Tuttavia, la norma non risulta applicabile al caso di specie in cui il ricorso straordinario è stato notificato prima della data di entrata in vigore del decreto che ha introdotto la suddetta modifica legislativa.

I giudici costituzionali si pronunciano, quindi, nel merito, affermando la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana n. 11 del 1988.

Infatti, ai sensi dell'art. 14, lettera q), dello statuto della Regione siciliana, quest'ultima ha competenza legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale. Il significato di detta disposizione consiste nell'attribuire al legislatore regionale discrezionalità nella determinazione del trattamento economico da riservare ai propri dipendenti ma nel rispetto dei limiti che derivano dalle norme di rango costituzionale, dai principi generali dell'ordinamento giuridico statale, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica nonché dagli obblighi internazionali.

Nella fattispecie in esame, la norma censurata non ha rispettato detti limiti, in violazione del citato parametro statutario, poiché ha disciplinato una materia

prettamente civilistica che consiste nell'adempimento di un'obbligazione pecuniaria e nelle conseguenze del suo inadempimento, così compromettendo l'uniformità nel territorio nazionale delle regole che disciplinano i rapporti privatistici.

Impiego pubblico - Norme della Regione siciliana - Personale dell'Amministrazione regionale in servizio o a riposo - Competenze economiche spettanti a titolo di stipendio o di pensione - Ritardata corresponsione - Previsione del cumulo degli interessi in misura legale e della rivalutazione monetaria - Inosservanza del limite del diritto privato, fondato sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole che disciplinano i rapporti privatistici, valevoli anche per le autonomie speciali - Esorbitanza dalla competenza legislativa esclusiva statutaria in materia di stato giuridico ed economico del personale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori questioni. - Legge della Regione siciliana 15 giugno 1988, n. 11, art. 30, commi 1 e 2. - Statuto della Regione siciliana, art. 14, lettera q) (Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l). (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.47 del 20-11-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 30, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 15 giugno 1988, n. 11 (Disciplina dello stato giuridico ed economico del personale dell'Amministrazione regionale per il triennio 1985-1987 e modifiche ed integrazioni alla normativa concernente lo stesso personale), promosso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana – sezioni riunite, nel procedimento vertente tra Insinga Antonio ed altri e l'Assessorato dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione della Regione siciliana, con ordinanza del 17 aprile 2012, iscritta al n. 131 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nella camera di consiglio del 23 ottobre 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 17 aprile 2012 il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana - sezioni riunite, chiamato a rendere il parere sul ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana proposto il 9 luglio 1996 da alcuni dipendenti regionali, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 30, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 15 giugno 1988, n. 11 (Disciplina dello stato giuridico ed economico del personale dell'Amministrazione regionale per il triennio 1985-1987 e modifiche ed integrazioni alla normativa concernente lo stesso personale), in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione ed all'art. 14, lettera q), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana). In via subordinata, le medesime disposizioni sono state

censurate per violazione dell'art. 3 Cost. e «per mancato rispetto dei limiti costituiti dalle riforme economico-sociali, nonché dai principi generali dell'ordinamento» espressi dal combinato disposto degli artt. 16, comma 6, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica) e 22, comma 36, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nonché, in ulteriore subordine, per contrasto con gli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., in relazione al combinato disposto degli artt. 22, comma 36, della legge n. 724 del 1994 e 16, comma 6, della legge n. 412 del 1991, espressivo di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Anzitutto, il rimettente sostiene che la previsione a favore dei dipendenti della Regione siciliana del cumulo di interessi in misura legale e rivalutazione monetaria nel caso di ritardata corresponsione delle somme dovute ai sensi della legge della Regione siciliana 29 ottobre 1985, n. 41 (Nuove norme per il personale dell'amministrazione regionale), esulerebbe dalla competenza legislativa esclusiva riconosciuta alla Regione dall'art. 14, lettera q), dello statuto della Regione siciliana in materia di «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione», afferendo in realtà – quantomeno in via prevalente – alla materia dell'«ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., di competenza legislativa esclusiva dello Stato, già in epoca precedente alla modifica del Titolo V della Costituzione, in applicazione del principio di uguaglianza espresso dall'art. 3 Cost.

In via subordinata, il rimettente assume che le norme censurate sarebbero costituzionalmente illegittime per contrasto con l'art. 3 Cost. e con il combinato disposto degli artt. 16, comma 6, della legge n. 412 del 1991 e 22, comma 36, della legge n. 724 del 1994. Quest'ultimo costituirebbe norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica – per aver superato, sia pur nel più ristretto ambito del pubblico impiego per effetto della sentenza di questa Corte n. 459 del 2000, il pregresso principio di automatica cumulabilità degli interessi legali e della rivalutazione – ed avrebbe altresì introdotto un nuovo principio generale dell'ordinamento giuridico, opposto al previgente, basato sulla normale alternatività della spettanza di detti accessori del credito nato dal rapporto di pubblico impiego.

In via di ulteriore subordine, il rimettente sostiene che le norme censurate sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto, contrastando con il combinato disposto degli artt. 16, comma 6, della legge n. 412 del 1991 e 22, comma 36, della legge n. 724 del 1994, violerebbero il principio fondamentale da esso espresso in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e quindi gli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost.

2.– Si deve preliminarmente riconoscere la sussistenza della legittimazione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana – sezioni riunite a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana.

Ai sensi degli artt. 23, quarto comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e 9, comma 4, del decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato), i ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, sono decisi dal Presidente della Regione, su parere obbligatorio reso dalle sezioni riunite del Consiglio di giustizia amministrativa. Il

medesimo decreto legislativo, dopo aver chiarito che le due sezioni che compongono il predetto Consiglio costituiscono sezioni distaccate del Consiglio di Stato (art. 1, comma 2), prevede all'art. 12, comma 1, che: «Per l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio di giustizia amministrativa in sede consultiva e in sede giurisdizionale si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni vigenti per il Consiglio di Stato».

Il citato rinvio rende applicabile anche al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana – sezioni riunite quanto previsto per il Consiglio di Stato dall'art. 13, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi) – come modificato dall'art. 69, primo comma, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) – secondo cui l'organo consultivo, «Se ritiene che il ricorso non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale che non risulti manifestamente infondata, sospende l'espressione del parere e, riferendo i termini e i motivi della questione, ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87, nonché la notifica del provvedimento ai soggetti ivi indicati».

Non rileva la circostanza che, nel caso di specie, il ricorso straordinario sia stato proposto nel 1996, ossia prima della menzionata modifica normativa. Invero, in mancanza di diversa prescrizione, essa risulta applicabile in ragione del principio *tempus regit actum*, considerato che la richiesta del parere al Consiglio di giustizia amministrativa è stata inoltrata il 10 giugno 2011, quando era già in vigore la nuova versione dell'art. 13, primo comma, del d.P.R. n. 1199 del 1971 (sentenza della Corte di cassazione - sezioni unite n. 20569 del 6 settembre 2013, che richiama altresì la precedente sentenza delle stesse sezioni unite n. 23464 del 19 dicembre 2012).

3.– Sempre in via preliminare, si deve escludere che la rilevanza della questione – e, dunque, l'ammissibilità della stessa – possa essere inficiata dall'art. 7, comma 8, dell'Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), secondo cui «Il ricorso straordinario è ammesso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa».

Infatti, la norma non risulta applicabile ai ricorsi straordinari notificati, come nel caso di specie, prima della data di entrata in vigore del decreto che l'ha introdotta.

4.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana n. 11 del 1988 sollevata in via principale è fondata.

Le disposizioni censurate prevedono che: «Al personale dell'Amministrazione regionale in servizio o a riposo, per i periodi di tempo intercorrenti dal primo del mese successivo alla maturazione del diritto e fino alla data di liquidazione delle competenze economiche spettanti a titolo di stipendio o di pensione, sono dovuti gli interessi nella misura legale nonché la rivalutazione monetaria del valore del credito [...]» (comma 1) e che: «Le disposizioni del precedente comma si applicano anche per le somme erogate o da erogare al personale in servizio o a riposo ai sensi della legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41 [...]» (comma 2).

Come risulta dal tenore letterale, le norme in questione riconoscono al dipendente regionale il diritto di percepire in via cumulativa interessi in misura legale e

rivalutazione monetaria nel caso di tardiva corresponsione delle somme da esse contemplate.

Ai sensi dell'art. 14, lettera q), dello statuto della Regione siciliana, quest'ultima ha competenza legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale. Questa Corte ha riconosciuto al legislatore regionale ampia discrezionalità nella determinazione del trattamento economico da accordare ai propri dipendenti. Ciò, tuttavia, nei limiti derivanti dalle norme di rango costituzionale, dai principi generali dell'ordinamento giuridico statale, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica nonché dagli obblighi internazionali, cui aggiungere, per quanto concerne il settore in esame, anche il limite interno alla materia del divieto di adottare per i dipendenti della Regione siciliana trattamenti economici inferiori a quelli previsti per il personale statale (sentenza n. 19 del 1989).

Nella fattispecie il legislatore regionale non si è attenuto a detti limiti, ma li ha oltrepassati, violando così il citato parametro statutario.

Infatti, nell'attribuire ai dipendenti regionali il diritto a percepire in via cumulativa interessi in misura legale e rivalutazione monetaria in caso di pagamento tardivo del debito di lavoro contemplato dalle disposizioni censurate, esse hanno disciplinato il profilo, prettamente civilistico, dell'adempimento di un particolare tipo di obbligazione pecuniaria e delle conseguenze del suo inadempimento, iniziativa preclusa alla legge regionale (sentenza n. 82 del 1998).

In tal modo le norme censurate hanno travalicato il limite del diritto privato – vigente fin dal momento di emanazione della norma – fondato sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole che disciplinano i rapporti privatistici e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 189 del 2007).

L'art. 30, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana n. 11 del 1988 deve pertanto essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, restando assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate in via gradata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 15 giugno 1988, n. 11 (Disciplina dello stato giuridico ed economico del personale dell'Amministrazione regionale per il triennio 1985-1987 e modifiche ed integrazioni alla normativa concernente lo stesso personale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2013.

Sentenza: 13 novembre 2013, n. 266

Materia: bilancio, coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5 (Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013/2015), artt. 6, 11, 12 e 13

Esito:

1) illegittimità costituzionale (in relazione al solo art. 81, quarto comma, Cost.) dell'articolo 6 della legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5 (Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013/2015), nella parte in cui determina il finanziamento della U.P.B. 922 inerente alla copertura degli artt. 11, 12 e 13 attraverso l'impiego dell'avanzo di amministrazione presunto relativo all'esercizio 2012;

2) illegittimità costituzionale (in relazione al solo art. 81, quarto comma, Cost.) degli artt. 11, 12 e 13 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 nella parte inerente all'imputazione della spesa alla U.P.B. 922 del bilancio di previsione 2013;

3) illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 nella parte in cui contabilizza, nell'entrata del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01; (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale);

4) illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 nella parte in cui contabilizza, nella spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01;

5) illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dell'art. 8 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 nella parte in cui applica al bilancio di previsione 2013 l'avanzo di amministrazione nella misura di euro 1.418.610,01.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale in relazione alle norme indicate in epigrafe.

Sostanzialmente, il Governo eccepisce la mancata copertura finanziaria di talune voci obbligatorie della parte spesa del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio 2013, quali i fondi di riserva.

Infatti tali spese risulterebbero coperte dall'imputazione al saldo finanziario presunto dell'anno precedente; si tratta di saldo presunto, in quanto non risulta ancora approvato il bilancio consuntivo dell'esercizio appena chiuso.

Di qui la violazione dell'art. 81, IV comma, Cost.

La Corte preliminarmente ricorda che l'utilizzo di somme provenienti da esercizi precedenti è consentita alla triplice condizione che in detti esercizi si siano riscosse in modo effettivo risorse da destinare ad una finalità corrispondente a quella per la quale il legislatore dell'attualità agisce, che le risorse non abbiano avuto impiego, che persista il collegamento, o meglio il vincolo teleologico imposto all'impiego delle medesime risorse.

Posto che l'avanzo di amministrazione presunto può definirsi "un'entità giuridicamente ed economicamente inesistente", l'imputazione ad esso della copertura di spese obbligatorie non rappresenta solamente una violazione del parametro costituzionale della copertura della spesa, bensì in aggiunta una violazione del principio di unità del bilancio, in quanto vincola indebitamente a spese della competenza una posta proveniente da esercizio precedente". Aggiungasi che si tratta di posta fittizia.

L'effetto che si produce mediante l'artificio contabile, fa notare la Corte, consiste nell'ipertrofia delle risorse (apparentemente) disponibili, con la conseguenza di rendere possibile la distrazione di parte di esse verso spese facoltative, anziché prioritariamente verso i capitoli di spese obbligatorie. La questione di legittimità costituzionale viene dunque dichiarata fondata con riferimento alla violazione dell'art. 81, IV comma, Cost.

La Corte provvede poi alla declaratoria di illegittimità costituzionale consequenziale di tre norme relative ai saldi di bilancio, inevitabilmente travolte dalla declaratoria principale, per inscindibile connessione.

Per completezza, si dà atto che l'impugnazione è stata ritenuta inammissibile per assoluta genericità con riguardo all'invocazione del parametro di cui all'art. 117, comma terzo, Cost.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Copertura di stanziamenti di spese obbligatorie ma non vincolate "relative al Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese impreviste e alla riassegnazione dei residui passivi perenti" - Utilizzo di avanzo di amministrazione presunto o "saldo finanziario presunto" relativo all'esercizio 2012 - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Omessa motivazione - Omessa individuazione della norma interposta - Inammissibilità delle questioni. - Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, artt. 6, 11, 12 e 13. - Costituzione, art. 117, terzo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Finanziamento della U.P.B. 922 inerente alla copertura degli artt. 11, 12 e 13 della stessa legge regionale - Utilizzo dell'avanzo di amministrazione presunto o "saldo finanziario presunto" relativo all'esercizio 2012 - Mancata preventiva verifica della effettiva e reale disponibilità delle risorse, che si ottiene solo in sede di approvazione del rendiconto - Violazione del principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio - Violazione dell'obbligo di

copertura delle spese - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, art. 6. - Costituzione, art. 81, quarto comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Stanziamenti di spese obbligatorie ma non vincolate "relative al Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese impreviste e alla riassegnazione dei residui passivi perenti" - Imputazione alla U.P.B. 922 del bilancio di previsione 2013, finanziato attraverso l'avanzo di amministrazione presunto o "saldo finanziario presunto" relativo all'esercizio 2012 - Mancata preventiva verifica della effettiva e reale disponibilità delle risorse, che si ottiene solo in sede di approvazione del rendiconto - Violazione del principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio - Violazione dell'obbligo di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, artt. 11, 12 e 13. - Costituzione, art. 81, quarto comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Contabilizzazione nell'entrata del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, dell'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli articoli 11, 12 e 13 al finanziamento del Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese impreviste ed alla riassegnazione dei residui passivi perenti - Inscindibile connessione con le norme già dichiarate illegittime - Illegittimità costituzionale in parte qua, in via consequenziale. - Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, art. 1. - Costituzione, art. 81, quarto comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Contabilizzazione nella spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, dell'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli articoli 11, 12 e 13 al finanziamento del Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese impreviste ed alla riassegnazione dei residui passivi perenti - Inscindibile connessione con le norme già dichiarate illegittime - Illegittimità costituzionale in parte qua, in via consequenziale. - Legge della regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, art. 2. - Costituzione, art. 81, quarto comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 - Applicazione al bilancio di previsione 2013 dell'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01 - Inscindibile connessione con le norme già dichiarate illegittime - Illegittimità costituzionale in parte qua, in via consequenziale. - Legge della regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5, art. 8. - Costituzione, art. 81, quarto comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.47 del 20-11-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, 11, 12 e 13 della legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5 (Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013/2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-27 marzo 2013, depositato in cancelleria il 28 marzo 2013 ed iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 6, 11, 12 e 13 della legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5 (Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015), in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.

In particolare, il ricorrente lamenta che la Regione Molise avrebbe disposto la copertura di stanziamenti di spese obbligatorie ma non vincolate «attraverso l'utilizzo di una quota parte del saldo finanziario presunto riferito al 2012, malgrado non sia stata ancora certificata l'effettiva disponibilità dello stesso con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2012».

Tra le spese la cui copertura è assicurata tramite l'utilizzo di detto "saldo finanziario presunto" (termine impiegato per indicare l'avanzo di amministrazione presunto, espressione che sarà utilizzata in prosieguo) sarebbero inserite quelle «relative al Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese impreviste e alla riassegnazione dei residui passivi perenti».

La violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. viene motivata in riferimento al principio dell'equilibrio di bilancio, dal momento che le disposizioni impuginate autorizzerebbero l'utilizzazione di parte delle somme provenienti dall'avanzo di amministrazione presunto relativo all'anno 2012 per coprire le spese destinate al Fondo di riserva per spese obbligatorie (art. 11), al Fondo di riserva per spese impreviste (art. 12) ed alla riassegnazione dei residui passivi perenti (art. 13). Secondo il ricorrente, sarebbe mancata la preventiva verifica della disponibilità delle risorse, che si ottiene solo con l'accertamento dell'avanzo di amministrazione in sede di approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2012.

Al riguardo, il ricorrente ricorda che questa Corte ha affermato che il saldo finanziario presunto «consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle autorizzazioni di spesa», e che «nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente» (sentenza n. 70 del 2012).

La normativa censurata si porrebbe quindi in evidente contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., dal momento che «l'obbligo di copertura avrebbe dovuto essere osservato, attraverso la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite» (sentenza n. 70 del 2012).

Il Presidente del Consiglio dei ministri richiama altresì il costante orientamento di questa Corte, in relazione al parametro dell'art. 81, quarto comma, Cost., secondo cui «la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966)» e non può essere utilizzato l'«avanzo presunto per costruire gli equilibri del bilancio, in quanto entità economica di incerta realizzazione e, per ciò stesso, produttiva di rischi per la sana gestione finanziaria dell'ente pubblico» (sentenza n. 70 del 2012).

Inoltre, il ricorrente deduce che le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla potestà legislativa concorrente dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica.

In sostanza, le censure formulate dal ricorrente in relazione agli evocati parametri possono essere così sintetizzate: a) realizzazione del formale pareggio di bilancio mediante l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione vincolato, attraverso il collegamento teleologico degli artt. 6, 11, 12 e 13 della legge reg. Molise n. 5 del 2013, per la copertura del Fondo di riserva per spese obbligatorie, per le spese imprevedute e per il finanziamento dei residui cancellati a seguito di perenzione amministrativa; b) produzione di un sostanziale squilibrio del bilancio consistente in un ampliamento complessivo della spesa oltre i limiti delle risorse disponibili.

1.1.– Le norme oggetto dell'impugnativa statale sono state, successivamente alla proposizione del ricorso, modificate dall'art. 7 della legge della Regione Molise 25 luglio 2013, n. 9 (Copertura dell'anticipazione di liquidità ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64. Variazioni al bilancio regionale per l'esercizio 2013 e al bilancio pluriennale 2013-2015).

Tale intervento del legislatore regionale: a) ha eliminato l'utilizzo dell'avanzo presunto per coprire le dotazioni dei fondi di riserva indicati negli artt. 11, 12 e 13 della legge reg. Molise n. 5 del 2013; b) ha precisato che essi saranno interamente finanziati con «risorse regionali»; c) ha ridotto l'applicazione dell'avanzo presunto dell'importo di euro 1.400.568,63; d) ha individuato, come mezzo alternativo di copertura, la riduzione per il medesimo importo di uno stanziamento di competenza finanziato con «risorse regionali» (capitolo 19405 della U.P.B. 711).

2.– Le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. sono inammissibili.

Il ricorrente non svolge alcun percorso argomentativo idoneo a collegare le norme impugnate al parametro costituzionale evocato, né deduce alcuna disposizione interposta in grado di illustrare la pretesa illegittimità delle stesse norme.

3.– Per quanto riguarda le censure formulate in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., è utile preventivamente definire il quadro normativo composto dalle norme impugnate.

L'art. 6 dispone che: «1. Al bilancio di previsione annuale per l'esercizio 2013 sono allegati i seguenti prospetti: TABELLA N. 1 - Quadro riassuntivo delle entrate e delle spese di competenza e di cassa suddivise per titoli e per funzioni obiettivo; TABELLA N. 2 - Tabella di raffronto delle entrate e delle spese distinte per unità previsionali di base, derivanti da assegnazioni di fondi della Unione europea e dello Stato a specifica destinazione; TABELLA N. 3 - Elenco dei capitoli collegati alle unità previsionali di base; TABELLA N. 4 - Elenco delle spese obbligatorie; TABELLA N. 5 - Elenco delle garanzie fidejussorie principali e sussidiarie prestate dalla Regione e dei fondi di garanzia; TABELLA N. 6 - Dimostrazione della formazione del saldo finanziario presunto al 31.12.2012; TABELLA N. 7 - Dimostrazione dell'utilizzo del presunto avanzo di amministrazione finalizzato applicato al bilancio 2013; TABELLA N. 8 - Nota informativa sui derivati della Regione Molise ai sensi dell'articolo 62, comma 8, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla

legge 6 agosto 2008, n. 133, come sostituito dall'articolo 3, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n. 203»

L'art. 11 prevede che: «1. All'unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione della spesa è autorizzata l'iscrizione di uno stanziamento di competenza di euro 920.610,01 a titolo di "Fondo di riserva per spese obbligatorie e d'ordine", con uguale dotazione di cassa. 2. Sono considerate obbligatorie le spese indicate nella tabella n. 4 di cui all'articolo 6, comma 1. 3. L'utilizzo del fondo è disciplinato dalle norme previste dall'articolo 24 della legge regionale n. 4/2002».

L'art. 12 statuisce che: «1. È autorizzata l'iscrizione alla unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione della spesa di uno stanziamento di euro 198.000,00 a titolo di "Fondo di riserva per spese impreviste". 2. L'utilizzo di somme da prelevare dal fondo è disciplinato dalle norme di cui all'articolo 25 della legge regionale n. 4/2002».

L'art. 13, infine, istituisce un capitolo di spesa per il finanziamento dei residui cancellati a seguito di perenzione amministrativa così articolato: «1. Per il pagamento di somme eliminate dai residui passivi per le quali sia prevedibile da parte dei creditori l'esercizio del proprio diritto a riscuotere è autorizzata l'iscrizione, nella unità previsionale di base n. 922 dello stato di previsione della spesa, di un fondo con una dotazione di competenza e di cassa, per l'anno 2013, di euro 300.000,00. 2. Per l'utilizzo del fondo sarà osservato quanto previsto dall'articolo 27 della legge regionale n. 4/2002». Quest'ultimo, a sua volta, recita: «1. Nello stato di previsione della spesa può iscriversi, sia per competenza che per cassa, apposito fondo da utilizzarsi per far fronte al pagamento di residui passivi eliminati per perenzione negli esercizi precedenti, in caso di richiesta degli aventi diritto. 2. Il fondo è movimentato esclusivamente con atto deliberativo della Giunta Regionale».

Dall'esame delle tabelle allegate all'art. 6 della legge impugnata si ricava che la U.P.B. 922 della parte spesa del bilancio di previsione 2013, cui sono imputati il Fondo di riserva per le spese obbligatorie, il Fondo di riserva per le spese impreviste e le risorse per finanziare la reinscrizione delle partite debitorie afferenti alle obbligazioni scadute o in scadenza nel richiamato esercizio e già oggetto di perenzione amministrativa, viene effettivamente finanziata attraverso l'utilizzazione dell'avanzo presunto di amministrazione dell'esercizio 2012. Ciò conferma la configurazione della modalità di copertura censurata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Ne deriva che le norme impuginate dovranno essere scrutinate tenendo presente il loro collegamento teleologico.

4.– Alla luce di quanto premesso, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, 11, 12 e 13 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. sono fondate nei termini di seguito precisati.

Con riguardo all'impiego di risorse provenienti da esercizi precedenti, questa Corte ha già precisato che esso è consentito solamente in presenza di particolari requisiti quali: a) l'effettiva riscossione di una risorsa finalizzata negli esercizi anteriori; b) la sua mancata utilizzazione in detti esercizi; c) la persistenza di un vincolo legislativo per le originarie specifiche finalità (sentenze n. 241 del 2013 e n. 192 del 2012).

Per quel che riguarda in particolare l'avanzo di amministrazione presunto, è stato chiarito che esso costituisce «entità giuridicamente ed economicamente inesistente», in quanto tale inidonea ad assicurare copertura di spese (sentenze n. 250 del 2013 e n. 70 del 2012). Peraltro, a prescindere da ogni considerazione circa

l'acclarata inapplicabilità dell'istituto della presunzione alla materia della copertura finanziaria, nel caso di specie la presunzione di avanzo utilizzata dal legislatore regionale non è neppure supportata dai caratteri della precisione, della concordanza e della prudenza poiché le risultanze dell'ultimo conto consuntivo approvato dalla Regione Molise con la legge 19 ottobre 2012, n. 23 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011), conducono a modalità di apprezzamento di opposto contenuto. Come è noto, infatti, l'art. 7 di detta legge è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo per ciò che concerne l'irregolare contabilizzazione di residui attivi (sentenza n. 138 del 2013). Per effetto della richiamata declaratoria, il risultato di amministrazione di quell'esercizio, originariamente quantificato in un avanzo di amministrazione (art. 4 della medesima legge reg. Molise n. 23 del 2012), deve intendersi di segno negativo in conseguenza della cancellazione di tali residui dalle componenti attive del saldo finale.

I fondi di riserva per le spese obbligatorie e per quelle imprevedute, di cui agli artt. 11 e 12 della legge reg. Molise n. 5 del 2013, sono due poste di spesa di natura necessaria, così configurate dalla stessa normativa quadro di contabilità regionale (art. 13 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, recante «Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208»), e finalizzate ad assicurare l'equilibrio del bilancio in una prospettiva dinamica. Esse infatti costituiscono un accantonamento di risorse destinate rispettivamente a fronteggiare, nel corso dell'esercizio di competenza, eventuali eccedenze di spese obbligatorie rispetto alla previsione annuale oppure nuove o maggiori spese necessarie, ma imprevedibili al momento dell'approvazione del bilancio.

Anche il fondo di cui al successivo art. 13 appartiene alla categoria delle spese obbligatorie. Esso è destinato all'adempimento di obbligazioni «scadute o in scadenza nell'esercizio di competenza» (sentenza n. 250 del 2013).

Le considerazioni che precedono consentono di affermare che l'allocazione nella parte spesa di bilancio delle tre poste contestate costituisce un obbligo indefettibile per la Regione Molise, ma che essa «deve avvenire secondo i canoni della sana gestione finanziaria, nel rispetto dei precetti discendenti dall'art. 81, quarto comma, Cost., attraverso le forme di copertura consentite dall'ordinamento» (sentenza n. 250 del 2013). Nel caso di specie, al contrario, esse non sono conformi né ai parametri costituzionali di imputazione della spesa, né al principio dell'unità di bilancio, desumibile dall'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica» (sentenza n. 241 del 2013). Sotto il primo profilo, infatti, la risorsa impiegata per la copertura è «giuridicamente inesistente» (sentenze n. 250 del 2013 e n. 318 e n. 70 del 2012); sotto il secondo, vincola indebitamente a spese della competenza una posta proveniente da esercizio precedente.

In sostanza, è il collegamento teleologico di dette poste contabili a rendere il bilancio dell'esercizio 2013 privo di equilibrio nel suo complesso, poiché determina «il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili» attraverso la loro destinazione «a spese discrezionali ancora da assumere, e comunque non pervenute alla fase del perfezionamento, anziché impiegarle in via prioritaria» per far fronte a spese obbligatorie e ad obbligazioni in scadenza o scadute (sentenza n. 250 del 2013).

Come affermato per analoga fattispecie precedentemente sottoposta al giudizio di questa Corte, «le descritte violazioni dei principi della copertura e dell'unità

concorrono a rendere il bilancio dell'esercizio 2013 privo di equilibrio nel suo complesso, poiché determinano il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili. Il descritto schema elusivo del parametro costituzionale consente di dedicare risorse effettivamente disponibili a spese discrezionali ancora da assumere e comunque non pervenute alla fase del perfezionamento», anziché impiegarle in via prioritaria per la copertura di spese obbligatorie (sentenza n. 250 del 2013).

4.1.– Sulla base delle esposte considerazioni possono essere precisati i profili di illegittimità delle singole norme in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

L'art. 6 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 è illegittimo nella parte in cui collega l'avanzo di amministrazione presunto relativo all'esercizio 2012 all'U.P.B. 922 della parte spesa, alla quale sono imputati il Fondo di riserva per le spese obbligatorie, il Fondo di riserva per le spese impreviste e le risorse per finanziare la reinscrizione delle partite debitorie afferenti alle obbligazioni scadute o in scadenza nel richiamato esercizio e già oggetto di perenzione amministrativa.

Gli artt. 11, 12 e 13 della legge regionale impugnata sono illegittimi nella parte in cui imputano spese obbligatorie alla U.P.B. 922 della spesa, utilizzando una risorsa aleatoria sotto il profilo economico ed inesistente sotto quello giuridico (ex plurimis, sentenze n. 318 e n. 70 del 2012).

4.2.– Non vengono in rilievo in questa sede le modifiche recate di recente dalla legge reg. Molise n. 9 del 2013, in quanto, da un canto, per essa sono ancora pendenti i termini per l'impugnazione da parte dello Stato, e, dall'altro, non vi è prova alcuna che le disposizioni impugate non abbiano avuto nel frattempo applicazione.

È utile precisare – come già messo in evidenza da questa Corte – che il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio è un «precetto dinamico della gestione finanziaria (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), [il quale] consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250 del 2013).

Anche per la Regione Molise vale dunque – considerato il «difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio» – la doverosità dell'adozione di «appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute» (sentenza n. 250 del 2013).

Peraltro, come già questa Corte ha recentemente precisato, la limitazione della declaratoria d'incostituzionalità dell'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto alle sole partite di spesa oggetto del ricorso non esonera la Regione dal concreto perseguimento dell'equilibrio del bilancio (sentenza n. 250 del 2013).

5.– In considerazione della inscindibile connessione esistente con le norme impugate, l'illegittimità costituzionale delle prime deve estendersi in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), agli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 5 del 2013, nella parte in cui contabilizzano, rispettivamente nell'entrata e nella spesa del

bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli articoli 11, 12 e 13 al finanziamento del Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese impreviste ed alla riassegnazione dei residui passivi perenti. Dette disposizioni, infatti, consentono l'indebito allargamento delle autorizzazioni di spesa ed il conseguente squilibrio del bilancio di previsione 2013.

6.– Analoga statuizione deve essere adottata nei confronti dell'art. 8 della legge reg. Molise n. 5 del 2013, nella parte in cui applica al bilancio di previsione 2013 l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01. L'evidente correlazione con le disposizioni impugnate comporta, infatti, un rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta in ordine alle stesse.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5 (Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013/2015), nella parte in cui determina il finanziamento della U.P.B. 922 inerente alla copertura degli artt. 11, 12 e 13 attraverso l'impiego dell'avanzo di amministrazione presunto relativo all'esercizio 2012;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 11, 12 e 13 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 nella parte inerente all'imputazione della spesa alla U.P.B. 922 del bilancio di previsione 2013;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 nella parte in cui contabilizza, nell'entrata del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01;

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 nella parte in cui contabilizza, nella spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01;

5) 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. 8 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 nella parte in cui applica al bilancio di previsione 2013 l'avanzo di amministrazione nella misura di euro 1.418.610,01.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2013.

Sentenza: 4 novembre 2013, n. 272

Materia: governo del territorio

Parametri invocati: art.117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge Regione Molise 7 agosto 2012, n. 18 (Disposizioni in merito all'approvazione dei piani attuativi conformi alle norme sugli strumenti urbanistici generali vigenti) art. 1; legge Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazione e modifiche urgenti di norme di leggi regionali) art. 1, comma 3

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 18 (Disposizioni in merito all'approvazione dei piani attuativi conformi alle norme degli strumenti urbanistici generali vigenti), nel testo vigente anteriormente all'aggiunta del comma 1-bis, inserito dall'art. 1, comma 3, della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali), nella parte in cui non prevede che copia dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico generale, per i quali non è prevista l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Molise n. 18 del 2012;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 1 del 2013.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La Corte costituzionale con la sentenza in esame si esprime su due ricorsi promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti degli articoli 1 della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 18 (Disposizioni in merito all'approvazione dei piani attuativi conformi alle norme degli strumenti urbanistici generali vigenti) e dell'articolo 1, comma 3, della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali), per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 24 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie).

Secondo il ricorrente, le disposizioni di legge regionale impugnate attribuirebbero l'approvazione degli strumenti attuativi degli strumenti urbanistici generali in via definitiva alla Giunta comunale, ponendosi in tal modo in contrasto con

il principio fondamentale espresso dalla norma statale, che, nel quadro della semplificazione delle procedure urbanistiche, emancipa la formazione dei piani urbanistici attuativi dall'approvazione regionale, tuttavia configurando l'obbligo del Comune di invio del piano alla Regione per eventuali osservazioni, che successivamente l'ente locale è tenuto a prendere in considerazione.

In via preliminare la Corte osserva che l'articolo 1, comma 1, della legge reg. Molise n. 18 del 2012 è stata modificata dall'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 1 del 2013, che ha aggiunto, dopo il comma 1, il comma 1-bis, il quale dispone: «I comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi di cui al comma 1. Sulle eventuali osservazioni della regione i comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali».

Non può tuttavia essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, atteso che, pur trattandosi di integrazione della disposizione impugnata in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso (ex plurimis, sentenze n. 300 e n. 193 del 2012), l'art. 1, comma 1, della legge reg. Molise n. 18 del 2012, nel prevedere che i piani attuativi conformi allo strumento urbanistico vigente siano approvati definitivamente dalla Giunta comunale, ha introdotto una misura di efficacia immediata, rimasta in vigore sino all'introduzione della norma sopravvenuta (ancorché a soli cinque mesi circa dalla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata).

La disposizione censurata va pertanto sottoposta allo scrutinio di costituzionalità.

La Corte ritiene la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Molise n. 18 del 2012 fondata.

La Corte in primo luogo rileva che l'ambito materiale relativo al presente giudizio rientra nel «governo del territorio», ed è quindi oggetto di legislazione concorrente, nell'ambito della quale le Regioni debbono osservare i principî fondamentali ricavabili dalla legislazione statale.

Quanto alla norma interposta invocata nel presente giudizio, si ricorda che l'art. 24 della legge n. 47 del 1985, da una parte istituzionalizza il disegno di semplificazione delle procedure in materia urbanistica, eliminando l'approvazione degli strumenti attuativi, dall'altra, però, accentua le forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati. Tale disposizione non è pertanto derogabile dalle leggi regionali, come si evince dal precedente articolo 1, primo comma, della medesima legge secondo cui le Regioni emanano norme in materia di controllo dell'attività urbanistica ed edilizia e di sanzioni in conformità ai principî definiti dai Capi I, II e III della stessa legge, senza che possa trarsi argomento in contrario dal secondo comma per il quale, fino all'emanazione delle norme regionali, si applicano le norme contenute nella legge statale.

Al riguardo, la Corte ha già affermato che «La statuizione dell'art. 24, secondo comma, della legge n. 47 del 1985, nella parte in cui prescrive l'invio degli strumenti attuativi comunali alla Regione, è chiaramente preordinata a soddisfare un'esigenza, oltre che di conoscenza per l'ente regionale, anche di coordinamento dell'operato delle Amministrazioni locali ed, in questo senso, la legge statale riserva alla Regione la potestà di formulare "osservazioni" sulle quali i Comuni devono "esprimersi"» (sentenza n. 343 del 2005).

Ne consegue che, secondo quanto previsto dalla norma interposta invocata nel presente giudizio, «Il contrappeso all'abolizione dell'approvazione regionale è costituito dall'obbligo imposto al Comune di inviare alla Regione il piano attuativo, al fine di

sollecitarne osservazioni riguardo alle quali il Comune stesso è tenuto a puntuale motivazione», con la conclusione che «Il meccanismo istituito dall'art. 24 della legge n. 47 del 1985 [...], in relazione allo scopo perseguito dalla legge, configurando l'obbligo dei Comuni di trasmettere i piani urbanistici attuativi alla Regione, assume il carattere di principio fondamentale» (così, la già citata sentenza n. 343 del 2005).

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Molise 7 agosto 2012, n. 18, nel testo vigente anteriormente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 3, della legge reg. 2 gennaio 2013, n. 1, nello stabilire che i piani attuativi conformi allo strumento urbanistico siano approvati in via definitiva dalla Giunta comunale, senza che essa sia tenuta a trasmetterli alla Regione, si pone in contrasto con l'art. 24, secondo comma, della legge n. 47 del 1985.

Quindi la mancata previsione dell'obbligo di trasmissione contrasta con un principio fondamentale della legge statale e determina l'illegittimità costituzionale della norma censurata, nella parte in cui non prevede che copia dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico, per i quali non è richiesta l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione.

La Corte, infine, dichiara non ammissibili i rilievi formulati in relazione all'articolo 1, comma 1, in quanto non sufficientemente argomentati e quelli formulati in relazione al medesimo articolo 1, comma 3, in quanto tardivi poichè rivolti nei confronti della norma sopravvenuta – oggetto del secondo ricorso – che si limita ad intervenire sui piani attuativi conformi allo strumento urbanistico vigente, per i quali il suddetto ius superveniens ha già assicurato il compiuto adeguamento della disciplina regionale al principio fondamentale costituito dall'invocata norma interposta.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Abrogazione dell'art. 20 della legge regionale n. 17 del 1985, e dell'art. 4, commi sesto, settimo ed ottavo, della legge regionale n. 7 del 1973 - Ricorso del Governo - Carezza di motivazione - Inammissibilità della questione. - Legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 18, art. 1, comma 2. - Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 24.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Approvazione degli strumenti attuativi degli strumenti urbanistici generali - Attribuzione in via definitiva alla Giunta comunale - Ius superveniens che introduce la previsione che "i comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi di cui al comma 1. Sulle eventuali osservazioni della regione i comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali" - Ricorso del Governo - Censura tardiva - Inammissibilità della questione - Legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1, art. 1, comma 3. - Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 24.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Approvazione degli strumenti attuativi degli strumenti urbanistici generali - Attribuzione in via definitiva alla Giunta comunale - Contrasto con la norma statale, espressiva di principio fondamentale, che, nel quadro della semplificazione delle procedure urbanistiche, esclude l'approvazione regionale per la formazione dei piani urbanistici attuativi, e configura l'obbligo del Comune di invio del piano alla Regione per eventuali osservazioni, che successivamente l'ente locale e' tenuto a prendere in considerazione - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del governo del territorio - Necessità di introdurre la previsione i Comuni trasmettano alla Regione copia dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico generale, per i quali non e' prevista l'approvazione regionale - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 18, art. 1, comma 1, nel testo vigente anteriormente all'aggiunta del comma 1-bis, inserito dall'art. 1, comma 3, della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1. - Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 24. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.47 del 20-11-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 18 (Disposizioni in merito all'approvazione dei piani attuativi conformi alle norme degli strumenti urbanistici generali vigenti) e dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 15-17 ottobre 2012 ed il 4-6 marzo 2013, depositati in cancelleria il 18 ottobre 2012 ed il 12 marzo 2013 ed iscritti rispettivamente al n. 158 del registro ricorsi 2012 ed al n. 44 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

udito l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Con due ricorsi il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 18 (Disposizioni in merito all'approvazione dei piani attuativi conformi alle norme degli strumenti urbanistici generali vigenti) e dell'articolo 1, comma 3, della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali), per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 24 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie).

Secondo il ricorrente, le disposizioni di legge regionale impugnate attribuirebbero l'approvazione degli strumenti attuativi degli strumenti urbanistici generali in via definitiva alla Giunta comunale, ponendosi in tal modo in contrasto con il principio fondamentale espresso dalla norma statale, che, nel quadro della semplificazione delle procedure urbanistiche, emancipa la formazione dei piani urbanistici attuativi dall'approvazione regionale, tuttavia configurando l'obbligo del Comune di invio del piano alla Regione per eventuali osservazioni, che successivamente l'ente locale è tenuto a prendere in considerazione.

2.— Stante l'evidente connessione esistente tra i due ricorsi, aventi ad oggetto la stessa materia e motivi identici, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.— In via preliminare, occorre osservare che l'art. 1, comma 1, della legge reg. Molise n. 18 del 2012, originariamente impugnato – avente ad oggetto la disciplina relativa all'approvazione dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico vigente – è stato

modificato dall'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 1 del 2013, che ha introdotto l'obbligo del Comune di inviare copia dei suddetti piani alla Regione.

Anche la norma sopravvenuta è stata tuttavia successivamente censurata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto non avrebbe efficacia soddisfacente rispetto alle ragioni del ricorrente, atteso che continuerebbero ad essere esclusi dall'obbligo di trasmissione alla Regione gli strumenti attuativi comunali non conformi o adottati in variante allo strumento urbanistico generale, determinando, in tal modo, il perdurante contrasto con l'art. 24, secondo comma, della legge n. 47 del 1985.

4.— È necessario anzitutto rilevare che, benché nell'epigrafe del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio avverso la legge reg. Molise n. 18 del 2012 si faccia generico riferimento all'art. 1, dalla motivazione del ricorso emerge chiaramente che le censure sono argomentate in relazione al suo solo comma 1.

Il comma 2 dell'articolo impugnato dispone l'abrogazione di alcune norme contenute in due leggi regionali: l'art. 20 della legge della Regione Molise 14 maggio 1985, n. 17 (Disposizioni regionali di attuazione della legge 28 febbraio 1985, n. 47 recante norme in materia di controllo sull'attività urbanistica – edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), che, in attesa dell'emanazione di un'organica legge regionale disciplinante lo snellimento delle procedure urbanistiche ed edilizie, sottoponeva ad approvazione regionale gli strumenti attuativi ricadenti nelle aree soggette al vincolo ambientale allora disciplinato dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali) e quelli previsti da strumenti generali con capacità insediativa superiore a 2.500 abitanti; l'articolo 4, commi sesto, settimo e ottavo, della legge della Regione Molise 22 maggio 1973, n. 7 (Norme provvisorie per l'esercizio delle funzioni amministrative trasferite o delegate alla Regione Molise con il D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 1, D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2, D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3, D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5, D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6, e con il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 7, D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9, D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10, D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11), che disciplinava i termini di approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici adottate anche ai sensi della legge 3 gennaio 1978, n. 1 (Accelerazione delle procedure per la esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali), dei piani previsti dalla legge 18 aprile 1962, n. 167 (Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare) e dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; legge 18 aprile 1962, n. 167; legge 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), nonché dei piani particolareggiati e dei piani di lottizzazione di iniziativa privata conformi alle norme e agli strumenti urbanistici vigenti.

Il Presidente del Consiglio dei ministri non si sofferma in alcun modo sul contenuto del comma 2 dell'articolo censurato – mai richiamato nella parte motiva del ricorso – senza descrivere, quindi, gli effetti della richiamata disposizione abrogatrice, né motivare in alcun modo perché l'abrogazione dell'art. 20 della legge reg. Molise n. 17 del 1985, e dell'art. 4, commi sesto, settimo ed ottavo, della legge reg. Molise n. 7 del 1973, determinerebbe la violazione del principio fondamentale espresso dalla norma invocata a parametro interposto. Peraltro, non sono invocati dal ricorrente altri

parametri costituzionali violati in relazione al comma 2 dell'articolo impugnato, né le motivazioni addotte a sostegno dell'impugnativa risultano in alcun modo riferibili anche alla disposizione in parola.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, il ricorso in via principale deve anzitutto «identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi», indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità», e altresì «contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge» (ex plurimis, sentenze n. 41 del 2013, n. 114 del 2011, nonché ordinanza n. 123 del 2012), ponendosi l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali» (ordinanza n. 123 del 2012, che menziona anche le sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005).

Alla luce della richiamata giurisprudenza della Corte, la motivazione addotta a sostegno dell'impugnazione del comma 2 non raggiunge quella soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Molise n. 18 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 158 del 2012, deve essere pertanto dichiarata inammissibile.

5.— Occorre conseguentemente prendere in esame la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 1 del 2013, che ha aggiunto il comma 1-bis all'art. 1 della legge reg. Molise n. 18 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 44 del 2013, in quanto logicamente e temporalmente successiva alla precedente questione testé definita da questa Corte.

La censura rivolta nei confronti della disposizione impugnata, nella parte in cui escluderebbe dal suddetto obbligo di trasmissione i piani attuativi non conformi, viene mossa in relazione all'art. 1, comma 2, della legge reg. Molise n. 18 del 2012, non validamente impugnato con il primo ricorso, la cui motivazione concerne, come si è sottolineato, esclusivamente la disciplina dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico vigente.

Ne consegue che la censura mossa in relazione agli asseriti effetti dell'abrogazione disposta dall'art. 1, comma 2, della legge reg. n. 18 del 2012, circa la sottrazione all'obbligo generale di trasmissione degli strumenti attuativi degli strumenti urbanistici generali vigenti, risulta tardiva in quanto rivolta nei confronti della norma sopravvenuta – oggetto del secondo ricorso – che si limita ad intervenire sui piani attuativi conformi allo strumento urbanistico vigente, per i quali il suddetto ius superveniens ha già assicurato il compiuto adeguamento della disciplina regionale al principio fondamentale costituito dall'invocata norma interposta.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 1 del 2013, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 44 del 2013, deve essere pertanto dichiarata inammissibile.

6.— Quanto alla sollevata questione di legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 18 del 2012, occorre preliminarmente osservare che la disposizione impugnata è stata modificata dall'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise

n. 1 del 2013, che ha aggiunto, dopo il comma 1, il comma 1-bis, il quale dispone: «I comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi di cui al comma 1. Sulle eventuali osservazioni della regione i comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali».

Non può tuttavia essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, atteso che, pur trattandosi di integrazione della disposizione impugnata in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso (ex plurimis, sentenze n. 300 e n. 193 del 2012), l'art. 1, comma 1, della legge reg. Molise n. 18 del 2012, nel prevedere che i piani attuativi conformi allo strumento urbanistico vigente siano approvati definitivamente dalla Giunta comunale, ha introdotto una misura di efficacia immediata, rimasta in vigore sino all'introduzione della norma sopravvenuta (ancorché a soli cinque mesi circa dalla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata).

La disposizione censurata va pertanto sottoposta allo scrutinio di costituzionalità.

7.— La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Molise n. 18 del 2012, è fondata.

7.1.— Occorre preliminarmente osservare che l'ambito materiale su cui incide la norma impugnata è inequivocabilmente ascrivibile ai settori dell'edilizia e dell'urbanistica. Ne consegue l'inclusione della stessa nella sfera delle potestà legislative inerenti alla materia concorrente del «governo del territorio», come costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 102 e n. 6 del 2013, n. 309 e n. 192 del 2011; n. 340 del 2009; nonché sentenze n. 196 del 2004 e n. 362 del 2003).

Questa Corte ha già chiarito, in più pronunce, l'ampiezza e l'area di operatività dei «principi fondamentali» riservati alla legislazione statale nelle materie di potestà concorrente, affermando, tra l'altro, che «il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio [...] deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenza n. 237 del 2009, nonché sentenze n. 200 del 2009, n. 336 e n. 50 del 2005). Né può ritenersi che la specificità delle prescrizioni di per sé possa escludere il carattere di principio di una norma, «qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione» (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007; nonché n. 211 e n. 139 del 2012, n. 182 del 2011, n. 326 del 2010 e n. 297 del 2009).

Ne consegue che l'ambito materiale relativo al presente giudizio rientra nel «governo del territorio», ed è quindi oggetto di legislazione concorrente, nell'ambito della quale le Regioni debbono osservare i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale.

7.2.— Quanto alla norma interposta invocata nel presente giudizio, occorre anzitutto ricordare che l'art. 24 della legge n. 47 del 1985, compreso nel Capo II, relativo allo snellimento delle procedure urbanistiche ed edilizie, testualmente dispone: «Salvo che per le aree e per gli ambiti territoriali individuati dalle regioni come di interesse regionale in sede di piano territoriale di coordinamento o, in mancanza, con specifica deliberazione, non è soggetto ad approvazione regionale lo strumento attuativo di strumenti urbanistici generali, compresi i piani per l'edilizia economica e popolare nonché i piani per gli insediamenti produttivi» (primo comma). «Le regioni emanano

norme cui i comuni debbono attenersi per l'approvazione degli strumenti di cui al comma precedente, al fine di garantire la snellezza del procedimento e le necessarie forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati. I comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi di cui al presente articolo. Sulle eventuali osservazioni della regione i comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali» (secondo comma).

Al riguardo, occorre anzitutto osservare che la legge n. 47 del 1985 da una parte istituzionalizza il disegno di semplificazione delle procedure in materia urbanistica, eliminando l'approvazione degli strumenti attuativi, dall'altra, però, accentua le forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati. Tale disposizione non è pertanto derogabile dalle leggi regionali, come si evince dal precedente articolo 1, primo comma, della medesima legge secondo cui le Regioni emanano norme in materia di controllo dell'attività urbanistica ed edilizia e di sanzioni in conformità ai principi definiti dai Capi I, II e III della stessa legge, senza che possa trarsi argomento in contrario dal secondo comma per il quale, fino all'emanazione delle norme regionali, si applicano le norme contenute nella legge statale.

Al riguardo, questa Corte ha già affermato che «La statuizione dell'art. 24, secondo comma, della legge n. 47 del 1985, nella parte in cui prescrive l'invio degli strumenti attuativi comunali alla Regione, è chiaramente preordinata a soddisfare un'esigenza, oltre che di conoscenza per l'ente regionale, anche di coordinamento dell'operato delle Amministrazioni locali ed, in questo senso, la legge statale riserva alla Regione la potestà di formulare "osservazioni" sulle quali i Comuni devono "esprimersi"» (sentenza n. 343 del 2005).

Ne consegue che, secondo quanto previsto dalla norma interposta invocata nel presente giudizio, «Il contrappeso all'abolizione dell'approvazione regionale è costituito dall'obbligo imposto al Comune di inviare alla Regione il piano attuativo, al fine di sollecitarne osservazioni riguardo alle quali il Comune stesso è tenuto a puntuale motivazione», con la conclusione che «Il meccanismo istituito dall'art. 24 della legge n. 47 del 1985 [...], in relazione allo scopo perseguito dalla legge, configurando l'obbligo dei Comuni di trasmettere i piani urbanistici attuativi alla Regione, assume il carattere di principio fondamentale» (così, la già citata sentenza n. 343 del 2005).

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Molise 7 agosto 2012, n. 18, nel testo vigente anteriormente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 3, della legge reg. 2 gennaio 2013, n. 1, nello stabilire che i piani attuativi conformi allo strumento urbanistico siano approvati in via definitiva dalla Giunta comunale, senza che essa sia tenuta a trasmetterli alla Regione, si pone in contrasto con l'art. 24, secondo comma, della legge n. 47 del 1985.

Quindi la mancata previsione dell'obbligo di trasmissione contrasta con un principio fondamentale della legge statale e determina l'illegittimità costituzionale della norma censurata, nella parte in cui non prevede che copia dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico, per i quali non è richiesta l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Molise 7 agosto 2012, n. 18, nel testo vigente anteriormente all'aggiunta del comma 1-bis, inserito dall'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 1 del 2013.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 18 (Disposizioni in merito all'approvazione dei piani attuativi conformi alle norme degli strumenti urbanistici generali vigenti), nel testo vigente anteriormente all'aggiunta del comma 1-bis, inserito dall'art. 1, comma 3, della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali), nella parte in cui non prevede che copia dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico generale, per i quali non è prevista l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Molise n. 18 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 1 del 2013, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Sergio MATTARELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 novembre 2013.

Sentenza: 13 novembre 2013, n. 273

Materia: trasporti

Parametri invocati: artt. 117 e 119 Cost. e principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Veneto

Oggetto: decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) art. 16-bis, nella versione introdotta dalla legge di conversione (legge 7 agosto 2012, n. 135), sia nella versione introdotta dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013)

Esito:

1) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, per violazione degli articoli 117 e 119 della Costituzione;

2) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis, commi 1, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, per violazione dell'articolo 120 Cost. e del principio di leale collaborazione;

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), la disposizione viene censurata sia nella versione introdotta dalla legge di conversione (legge 7 agosto 2012, n. 135), sia nella versione vigente, introdotta dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), che ha integralmente sostituito le norme originariamente impugnate; sostanzialmente la questione di legittimità sollevata è relativa al trasferimento di risorse finanziarie statali destinate a interventi appartenenti ad ambiti di competenza regionale.

Dichiarata cessata la materia del contendere per il primo ricorso, la Corte esamina il secondo, e preliminarmente individua la materia alla quale va ricondotta la disciplina in esame, avendo riguardo all'oggetto e alla regolamentazione stabilita dalle

norme impugnate, tenendo conto della loro ratio, della finalità che si propongono di perseguire, del contesto nel quale sono state emanate ed identificando l'interesse tutelato. Le disposizioni in questione si limitano ad istituire un fondo per assicurare una finalità genericamente individuata nel concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, senza vincolare il legislatore regionale ad uno specifico impiego delle risorse stanziare nell'ambito del suddetto settore materiale, ascrivibile alla potestà legislativa regionale residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

In materia di finanziamento del trasporto pubblico locale, la Corte richiama il d.lgs. n. 422/1997 in materia di trasferimento delle funzioni di trasporto pubblico locale alle Regioni.

Nel trasferimento di risorse che consegue al conferimento di funzioni nell'ambito materiale del trasporto pubblico locale, deve essere garantito un determinato livello di servizio, in condizioni di omogeneità, tenendo conto anche del volume di passeggeri trasportati; il legislatore statale ha costantemente garantito il proprio contributo al finanziamento del trasporto pubblico locale, ritenendo imprescindibile la finalità di assicurare livelli di omogeneità nella fruizione del servizio sull'intero territorio, anche mediante l'istituzione di appositi fondi a destinazione vincolata. Dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 422 del 1997, tuttora vigente, ad oggi la disciplina di finanziamento del trasporto pubblico locale ha previsto il concorso di diverse fonti: risorse proprie della Regione, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e risorse trasferite mediante fondi istituiti a vario titolo, anche nella fase successiva alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Le norme istitutive e di rifinanziamento di questi ultimi hanno superato indenni lo scrutinio di costituzionalità della Corte, legittimando la persistente vigenza di disposizioni che, a vario titolo, assicurano contributi statali ai fini di un limitato concorso alle spese per il finanziamento del trasporto pubblico locale (a cui si aggiungono compartecipazioni e risorse proprie).

La Corte passa poi a considerare che la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) – dichiaratamente rivolta all'attuazione dell'art. 119 Cost. – e il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) non hanno ancora trovato compiuta attuazione, con particolare riferimento alle rinnovate modalità di trasferimento alla fiscalità regionale del finanziamento del trasporto pubblico locale. In particolare, non è stato ancora emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cui l'art. 13, comma 4, del decreto legislativo n. 68 del 2011 demanda la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei livelli adeguati del servizio, in varie materie fra cui il trasporto pubblico locale.

Al momento, pur non potendo dirsi determinato né il livello essenziale delle prestazioni del trasporto pubblico locale, né il livello adeguato di servizio, l'esigenza di assicurare la garanzia di uno standard di omogeneità nella fruizione del servizio su tutto il territorio nazionale ha richiesto il costante concorso del legislatore statale al finanziamento delle funzioni riconducibili alla materia del trasporto pubblico locale.

La Corte ritiene che nella perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009, che non può non tradursi in incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost., l'intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione

stessa. In relazione a norme censurate analoghe a quelle in esame, siffatti interventi si configurano, appunto, come “portato temporaneo della perdurante inattuazione dell’art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale” che ben possono tuttoggi essere ritenute giustificazioni sufficienti per legittimare l’intervento del legislatore statale limitativo della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia del trasporto pubblico locale, allo scopo, appunto, di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa .

La norma censurata non viola neppure il principio di leale collaborazione ai commi 1, 5 e 6 in quanto è prevista “a monte” l’intesa con le regioni, posto che il comma 3 individua nell’intesa il presupposto necessario ai fini del pieno coinvolgimento delle Regioni nella determinazione dei criteri da adottare per l’attribuzione delle risorse.

Finanza regionale - Definizione dei criteri e delle modalità con cui ripartire e trasferire alle Regioni a statuto ordinario le risorse per il finanziamento del trasporto pubblico locale, già istituito dall’art. 21, comma 3, del d.l. n. 98 del 2011 - Ricorso della Regione Veneto - Ius superveniens che sostituisce integralmente la disposizione impugnata - Norma medio tempore inapplicata - Cessazione della materia del contendere. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 16-bis. - Costituzione, artt. 117 e 119; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 7, comma 1, lettera e); decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, artt. 1, commi 2 e 3, 7, comma 1, e 32, comma 4.

Finanza regionale - Definizione dei criteri e delle modalità con cui ripartire e trasferire alle Regioni a statuto ordinario le risorse per il finanziamento del trasporto pubblico locale, già istituito dall’art. 21, comma 3, del d.l. n. 98 del 2011 - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Evocazione di parametri non competenziali, la cui asserita violazione non comporta una lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite - Inammissibilità delle questioni - Assorbimento dell’istanza di sospensione. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 16-bis, come sostituito dall’art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. - Costituzione, artt. 3 e 97.

Finanza regionale - Trasporto pubblico locale - Istituzione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario, alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione della competenza legislativa residuale regionale in materia di trasporto pubblico locale - Asserita violazione della autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 e del decreto legislativo n. 68 del 2011 e conseguente impossibilità di applicare gli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dalla Costituzione - Imperiose necessità sociali, indotte anche dalla grave crisi economica nazionale e internazionale - Non fondatezza delle questioni - Assorbimento dell’istanza di sospensione. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 16-bis, come sostituito dall’art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. - Costituzione, artt. 117 e 119.

Finanza regionale - Trasporto pubblico locale - Istituzione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario, alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina - Mancata previsione dell’intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell’adozione del decreto governativo di determinazione dell’aliquota di compartecipazione al gettito delle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza della questione - Assorbimento dell’istanza di sospensione. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 16-bis, comma 1, come sostituito dall’art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. - Costituzione, art. 120.

Finanza regionale - Trasporto pubblico locale - Istituzione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario - Previsione che con decreto ministeriale, da emanare sentita la Conferenza unificata, entro il 30 giugno di ciascun anno, siano ripartite le risorse del fondo istituito, previo espletamento delle verifiche effettuate sugli effetti prodotti dal piano di riprogrammazione dei

servizi adottato da ciascuna Regione - Mancata previsione dell'intesa in sede di Conferenza unificata - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Mera applicazione ed esecuzione di criteri già stabiliti previa intesa - Non fondatezza della questione - Assorbimento dell'istanza di sospensione. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 16-bis, comma 5, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. - Costituzione, art. 120.

Finanza regionale - Trasporto pubblico locale - Istituzione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario - Previsione che, nelle more dell'emanazione del decreto ministeriale con cui vanno ripartite le risorse del fondo, venga ripartito a titolo di anticipazione tra le Regioni a statuto ordinario il 60 per cento dello stanziamento del fondo, e che le risorse ripartite siano oggetto di integrazione, di saldo o di compensazione con gli anni successivi a seguito delle verifiche circa il grado di efficientamento del servizio - Mancata previsione dell'intesa in sede di Conferenza unificata - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Procedimento di mera anticipazione di risorse, tale da postulare il coinvolgimento della Conferenza ai fini della realizzazione della leale cooperazione, ma non già da richiedere l'intesa - Non fondatezza della questione - Assorbimento dell'istanza di sospensione. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 16-bis, comma 6, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. - Costituzione, art. 120. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.47 del 20-11-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e dell'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), promossi dalla Regione Veneto con ricorsi notificati il 12 ottobre 2012 e il 27 febbraio 2013, depositati in cancelleria il 17 ottobre 2012 e il 5 marzo 2013 ed iscritti al n. 151 del registro ricorsi 2012 ed al n. 34 del registro ricorsi 2013.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi gli avvocati Luigi Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con due ricorsi, la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini

nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), censurato sia (con ricorso registrato al n. 151 del 2012) nella versione introdotta dalla legge di conversione (legge 7 agosto 2012, n. 135), sia (con ricorso registrato al n. 34 del 2013) nella versione vigente introdotta dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), che ha integralmente sostituito le norme originariamente impugnate.

Stante l'evidente connessione esistente tra i due ricorsi, aventi ad oggetto la stessa materia e motivi identici, i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

2.– Con il primo ricorso, oltre ad altre disposizioni del medesimo decreto-legge, è impugnato l'art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012, inserito, in sede di conversione, dalla legge n. 135 del 2012, entrato in vigore il 15 agosto 2012, per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione, nonché dell'art. 7, comma 1, lettera e), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e degli artt. 1, commi 2 e 3, 7, comma 1, e 32, comma 4, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

In via preliminare, occorre rilevare che le disposizioni originariamente censurate sono state oggetto di integrale sostituzione in epoca successiva al promovimento del primo giudizio di legittimità costituzionale per effetto dell'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, entrato in vigore il 1° gennaio 2013, e sono rimaste pertanto vigenti soltanto sino all'entrata in vigore della disciplina sopravvenuta.

In secondo luogo, le norme impugnate, rimaste in vigore per poco più di quattro mesi, non hanno introdotto misure di efficacia immediata, presupponendo questa l'emanazione – mai avvenuta – di un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dal comma 1 dell'art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012, ai fini della definizione dei criteri e delle modalità con cui ripartire e trasferire effettivamente alle Regioni le risorse del fondo precedentemente istituito e successivamente rifinanziato per il trasporto pubblico locale.

Riguardo alla questione di legittimità costituzionale del testo originario dell'art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, ricorrono pertanto le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte perché sia dichiarata la cessazione della materia del contendere (ex plurimis, sentenze n. 68 del 2013; n. 193 e n. 32 del 2012; n. 325 del 2011).

3.– Con il secondo ricorso, è impugnato l'art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, per violazione, anzitutto, degli artt. 3 e 97 Cost.

La questione è inammissibile.

Questa Corte ha più volte affermato che, nei giudizi in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in base a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze e possono invocare altri parametri soltanto ove la violazione di questi comporti una lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (ex plurimis, sentenze n. 300 e n. 151 del 2012; n. 341, n. 246 e n. 99 del 2009; n. 286 del 2004).

Tale circostanza non ricorre nel caso di specie, in quanto la ricorrente Regione Veneto si limita ad affermare genericamente che la mancata partecipazione dei soggetti direttamente interessati alla corretta attuazione di funzioni di propria competenza finirebbe per ledere i generali parametri di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione. Le censure della Regione ricorrente riferite agli artt. 3 e 97 Cost. sono, pertanto, insufficientemente motivate circa la loro ridondanza in una lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione stessa (ex plurimis, per analoghe ragioni di inammissibilità, sentenze n. 300 e n. 151 del 2012; n. 341, n. 246 e n. 99 del 2009).

4.– L'art. 16-bis del d.l. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, è censurato anche per violazione degli articoli 117 e 119 Cost.

La questione non è fondata.

4.1.– La decisione della questione implica la previa individuazione della materia alla quale va ricondotta la disciplina in esame, avendo riguardo all'oggetto e alla regolamentazione stabilita dalle norme impugnate, tenendo conto della loro ratio, della finalità che si propongono di perseguire, del contesto nel quale sono state emanate ed identificando l'interesse tutelato (tra le tante, sentenze n. 10 del 2010 e n. 322 del 2009).

In via preliminare, va osservato che le disposizioni in questione si limitano ad istituire un fondo per assicurare una finalità genericamente individuata nel concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, senza vincolare il legislatore regionale ad uno specifico impiego delle risorse stanziare nell'ambito del suddetto settore materiale, ascrivibile alla potestà legislativa regionale residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sulla potestà legislativa regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale, sentenze n. 142 del 2008, n. 452 del 2007, n. 80 del 2006, n. 222 del 2005).

4.2.– Al fine di inquadrare correttamente le questioni proposte, occorre fornire un breve cenno sulla complessa normativa in materia di finanziamento del trasporto pubblico locale.

Nella fase antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle Regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), successivamente modificato dal decreto legislativo 20 settembre 1999, n. 400 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, recante conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale), tuttora vigente, ha ridisciplinato l'intero settore del trasporto pubblico locale, conferendo alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i «servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati» ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale (articoli 1 e 3).

La disciplina richiamata stabilisce che ogni Regione, in relazione ai servizi minimi (qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di

mobilità dei cittadini), ai piani regionali di trasporto e al tasso programmato d'inflazione, costituisca annualmente un fondo destinato ai trasporti, alimentato sia dalle risorse proprie sia da quelle statali trasferite (art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 422 del 1997). In particolare, l'art. 1, comma 8, lettere a) e b), del successivo decreto legislativo n. 400 del 1999 hanno, rispettivamente, modificato l'art. 20, comma 2, e introdotto un comma 7-bis nello stesso art. 20 del decreto legislativo n. 422 del 1997, stabilendo che, nel trasferimento di risorse che consegue al conferimento di funzioni nell'ambito materiale del trasporto pubblico locale, deve essere garantito un determinato livello di servizio, in condizioni di omogeneità, tenendo conto anche del volume di passeggeri trasportati.

Nonostante i successivi interventi del legislatore, volti ad introdurre elementi di fiscalizzazione delle risorse per il finanziamento del trasporto pubblico locale, secondo il principio di territorialità, attribuendo alle regioni a statuto ordinario quote dell'accisa sulla benzina, sulla benzina senza piombo per autotrazione e sul gasolio per autotrazione, in misura tale da assicurare importi complessivi predeterminati, mediante il progressivo adeguamento delle misure delle suddette compartecipazioni, il legislatore statale ha costantemente garantito il proprio contributo al finanziamento del trasporto pubblico locale, ritenendo imprescindibile la finalità di assicurare livelli di omogeneità nella fruizione del servizio sull'intero territorio, anche mediante l'istituzione di appositi fondi a destinazione vincolata, come dimostra la sequenza di disposizioni contenute in ben cinque decreti-legge – convertiti in legge e peraltro mai oggetto di impugnazione – che sono intervenuti in materia negli ultimi due anni: art. 21, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; art. 21, comma 3, del richiamato decreto-legge n. 98 del 2011; art. 13, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; art. 30, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214; art. 27, comma 1, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14; art. 34-undecies, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

In sintesi, dall'entrata in vigore dell'art. 20 del decreto legislativo n. 422 del 1997 – come visto, tuttora vigente – ad oggi, la disciplina di finanziamento del trasporto pubblico locale ha previsto il concorso di diverse fonti: risorse proprie della Regione, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e risorse trasferite mediante fondi istituiti a vario titolo, anche nella fase successiva alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Le norme istitutive e di rifinanziamento di questi ultimi hanno superato indenni lo scrutinio di costituzionalità di questa Corte (n. 222 del 2005), legittimando la persistente vigenza di disposizioni che, a vario titolo, assicurano contributi statali ai fini di un limitato concorso alle spese per il finanziamento del trasporto pubblico locale (a cui si aggiungono compartecipazioni e risorse proprie).

Sempre in via preliminare, occorre poi osservare che la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) – dichiaratamente rivolta all'attuazione dell'art. 119 Cost. – e il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di

entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) non hanno ancora trovato compiuta attuazione, con particolare riferimento alle rinnovate modalità di trasferimento alla fiscalità regionale del finanziamento del trasporto pubblico locale (art. 7, comma 1, lettera e, della legge n. 42 del 2009; artt. 2, commi 2 e 3, e 7, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011).

In particolare, non è stato ancora emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cui l'art. 13, comma 4, del decreto legislativo n. 68 del 2011 demanda la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, nonché dei livelli adeguati del servizio, anche nella materia da ultimo richiamata, previsti all'articolo 8, comma 1, lettera c), della citata legge n. 42 del 2009.

L'intero processo di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi, nonché degli obiettivi di servizio, sulla base della determinazione dei costi e fabbisogni standard, è poi rimesso, dal successivo comma 6 dello stesso art. 13 del d.lgs. n. 68 del 2011, alla Società per gli studi di settore – SOSE s.p.a., in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle Regioni, secondo la metodologia e il procedimento di determinazione di cui agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province).

I richiamati procedimenti, allo stato attuale ben lungi dal concludersi, costituiscono pertanto condizione necessaria ai fini della compiuta attuazione del sistema di finanziamento delle funzioni degli enti territoriali previsto dall'art. 119 Cost. Ciò determina la perdurante inattuazione di quanto previsto in materia dalla legge n. 42 del 2009, che non può non riflettersi sull'attuazione dell'art. 119 Cost., la quale, quantomeno sotto questo profilo, può dirsi ancora incompiuta.

4.3.– In questo quadro normativo di riferimento vanno inserite le norme impugnate, censurate per l'asserita violazione degli artt. 117 e 119 Cost., atteso che l'art. 16-bis, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, quale sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, istituisce il «Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale», anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario, alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina. L'aliquota di compartecipazione è applicata alla previsione annuale del predetto gettito e stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, in misura tale da assicurare, per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e a decorrere dal 2015, l'equivalenza della dotazione del Fondo stesso al risultato della somma, per ciascuno dei suddetti anni, delle seguenti risorse: a) 465 milioni di euro per l'anno 2013, 443 milioni di euro per l'anno 2014, 507 milioni di euro annui a decorrere dal 2015; b) risorse derivanti da previgenti compartecipazioni al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione e all'accisa sulla benzina, quale fissata per l'anno 2011, al netto della quota di accisa sulla benzina destinata al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale (previste dall'art. 1, commi da 295 a 299, della legge n. 244 del 2007, e dall'art. 3, comma 12, della legge n.

549 del 1995); c) risorse derivanti dallo stanziamento iscritto nel fondo per il finanziamento di spese indifferibili per l'anno 2011 (fondo precedentemente istituito dall'art. 21, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, e rifinanziato dall'art. 30, comma 3, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011).

Da quanto esposto consegue che, al momento, pur non potendo dirsi determinato né il livello essenziale delle prestazioni del trasporto pubblico locale, né il livello adeguato di servizio, l'esigenza di assicurare la garanzia di uno standard di omogeneità nella fruizione del servizio su tutto il territorio nazionale ha richiesto il costante concorso del legislatore statale al finanziamento delle funzioni riconducibili alla materia in cui si controverte nel presente giudizio.

Quanto a norme istitutive di fondi vincolati totalmente o parzialmente riconducibili al «trasporto pubblico locale», questa Corte ha censurato la disciplina statale limitatamente alla mancanza dell'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto ministeriale per la determinazione dei criteri e delle modalità di riparto delle risorse (sentenza n. 222 del 2005), rigettando, invece, le censure mosse in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. In particolare, nel precedente da ultimo richiamato, questa Corte ha affermato che «nella perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali, e del vigente finanziamento statale nel settore del trasporto pubblico locale, la disciplina di riferimento è ancora contenuta nell'art. 20 del d.lgs. n. 422 del 1997» (ancora vigente) «che disciplina le modalità di trasferimento delle risorse erogate dallo Stato», e ha pertanto concluso che «ciò appare sufficiente a giustificare l'intervento finanziario dello Stato e la sua relativa disciplina legislativa» (sentenza n. 222 del 2005).

È vero che, con la citata sentenza, questa Corte si è pronunciata su ricorsi proposti nella fase di «perdurante situazione di mancata attuazione» dell'art. 119 Cost.; ciononostante le considerazioni svolte in quella decisione, e dirette a rigettare le censure mosse in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. avverso norme analoghe a quelle oggi sottoposte allo scrutinio di questa Corte, ben si attagliano anche al caso in esame, stante la perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 e del decreto legislativo n. 68 del 2011. Infatti, il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.

Al riguardo, questa Corte ha ben presente il disposto dell'art. 119, quarto comma, Cost., secondo cui le funzioni attribuite alle Regioni sono finanziate integralmente dalle fonti di cui allo stesso art. 119 (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio e risorse derivanti da un fondo perequativo). Non vanno quindi accolti i rilievi dell'Avvocatura dello Stato, che ha dedotto l'infondatezza delle censure riferite agli artt. 117 e 119 Cost., riconducendo il Fondo istituito dalle norme impugnate alle «risorse aggiuntive», previste dall'art. 119, quinto comma, Cost., che lo Stato ben potrebbe destinare agli enti territoriali per conseguire specifici obiettivi di coesione e solidarietà sociale, e, in quanto tali, necessariamente soggette a specifico vincolo di destinazione. Dalla suesposta descrizione delle caratteristiche strutturali e funzionali del Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale si desume che lo stesso non è riconducibile a nessuno degli strumenti di finanziamento previsti dall'art. 119

Cost. In particolare, come affermato da questa Corte in riferimento a norme istitutive di fondi analoghi, la “generalità” dei destinatari delle risorse – essendo le stesse ripartite, per quanto interessa, tra “tutti” gli enti regionali – nonché le finalità perseguite consistenti nel finanziamento di funzioni pubbliche regionali, determinano una deviazione sia dal modello del Fondo perequativo da istituire senza vincoli di destinazione – che deve essere indirizzato ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma, Cost.) – sia dalla sfera degli «interventi speciali» e delle «risorse aggiuntive», che lo Stato destina esclusivamente a «determinate» Regioni per finalità enunciate dalla norma costituzionale o comunque per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, quinto comma, Cost.: ex plurimis, sentenze n. 451 del 2006; n. 107 del 2005; n. 423, n. 320, n. 49 e n. 16 del 2004).

Ritiene, peraltro, questa Corte che, nella sottolineata perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009, che non può non tradursi in incompiuta attuazione dell’art. 119 Cost., l’intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso risponda all’esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011). Come questa Corte ha già avuto modo di precisare in relazione a norme censurate analoghe a quelle in esame, siffatti interventi si configurano, appunto, come «portato temporaneo della perdurante inattuazione dell’art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale» (sentenza n. 121 del 2010), che ben possono tutt’oggi essere ritenute giustificazioni sufficienti per legittimare l’intervento del legislatore statale limitativo della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia del trasporto pubblico locale, allo scopo, appunto, di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011).

Le suindicate finalità e il contesto nel quale è stato realizzato l’intervento del legislatore statale diretto a garantire un contributo al finanziamento del trasporto pubblico locale, per garantire quelle esigenze di omogeneità nella fruizione del servizio che rispondono ad inderogabili esigenze unitarie, valgono pertanto a differenziare la fattispecie in esame dalle ipotesi, soltanto apparentemente omologhe, in cui il legislatore statale, in materia di competenza regionale, prevede finanziamenti vincolati, ovvero rimette alle Regioni una determinata materia pretendendo poi di fissare anche la relativa disciplina (sentenza n. 10 del 2010).

5.– Occorre ora prendere in esame le censure mosse avverso l’art. 16-bis, commi 1, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, come sostituito dall’art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, per violazione dell’art. 120 Cost. e del principio di leale collaborazione.

La questione non è fondata.

5.1.– Quanto all’impugnato comma 1, le censure si appuntano sulla mancata previsione dell’intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell’adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di determinazione dell’aliquota di compartecipazione al gettito dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina.

Al riguardo, va rilevato che, ancorché il legislatore utilizzi il termine «compartecipazione», nella richiamata disciplina del fondo prevista dall’impugnato comma 1, non si riscontra una compartecipazione delle Regioni al gettito di tributi erariali riferibile ai territori regionali ai sensi dell’art. 119, secondo comma, Cost.,

quanto piuttosto una “compartecipazione” al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina da parte del fondo istituito nel bilancio dello Stato. Detto fondo, infatti, “compartecipa” direttamente del gettito delle accise, nella misura determinata da un’aliquota che varia in maniera inversamente proporzionale al variare del gettito, in misura tale da assicurare, per ogni anno, l’equivalenza della dotazione del fondo alla somma delle tre voci che, in base al quadro normativo previgente, erano destinate al finanziamento del trasporto pubblico locale.

La circostanza che vi sia corrispondenza tra il gettito delle accise e l’aliquota mediante la quale determinare le risorse destinate ad alimentare la dotazione del fondo non vale a qualificare tale modalità di finanziamento come “compartecipazione” ai sensi dell’art. 119, secondo comma, Cost., in quanto il gettito delle accise non va direttamente alle Regioni. Né – soprattutto – la norma impugnata richiama in alcun modo l’elemento della territorialità sulla cui base l’art. 119 Cost. qualifica invece la natura delle compartecipazioni stesse, come affermato da questa Corte (tra le tante, sentenze n. 423, n. 37 e n. 17 del 2004).

È ben vero – come asserisce la ricorrente – che le Regioni non risultano coinvolte nel processo di determinazione dell’aliquota di compartecipazione al gettito delle accise e, conseguentemente, delle risorse che vanno ad alimentare il fondo. Ciò si giustifica, tuttavia, in ragione dell’automatismo della disciplina di determinazione della dotazione del fondo, alimentato unilateralmente ed esclusivamente da risorse statali in maniera tale da determinare l’equivalenza della dotazione del fondo stesso alla somma delle tre voci precedentemente destinate al finanziamento del trasporto pubblico locale.

Ne consegue che l’impugnato comma 1 non è lesivo del principio di leale collaborazione, posta l’evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il fondo nei termini suddetti, che non incide su alcuna competenza della Regione e rende pertanto inapplicabile, nella specie, l’invocato principio di leale collaborazione (sentenza n. 297 del 2012).

5.2.– È censurato anche il comma 5 dello stesso art. 16-bis, il quale prevede che, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, da emanare sentita la Conferenza unificata, entro il 30 giugno di ciascun anno, siano ripartite le risorse del fondo istituito, previo espletamento delle verifiche effettuate sugli effetti prodotti dal piano di riprogrammazione dei servizi adottato da ciascuna Regione ai sensi di quanto previsto dal comma 4.

La ricorrente lamenta il mancato ricorso all’intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell’adozione del suddetto decreto.

Va osservato che, ai fini del riparto e del concreto trasferimento delle risorse, la disposizione impugnata si configura in termini meramente applicativi dei puntuali criteri concordati, previa intesa in sede di Conferenza, secondo il procedimento disciplinato dal precedente comma 3, informato al rispetto del principio di leale collaborazione, considerato che individua nell’intesa il presupposto necessario ai fini del pieno coinvolgimento delle Regioni nella determinazione dei criteri da adottare per l’attribuzione delle risorse.

Questa Corte, infatti, ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme che disciplinavano i criteri e le modalità ai fini del riparto o della riduzione di fondi e trasferimenti destinati ad enti territoriali, nella misura in cui, rinviando a fonti secondarie di attuazione, non prevedevano “a monte” lo strumento dell’intesa con la Conferenza unificata non solo in caso di intreccio di materie, riconducibili alla potestà

legislativa statale e regionale (ex plurimis, sentenza n. 168 del 2008), ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale (ex plurimis, sentenze n. 27 del 2010; nonché, in specifico riferimento al trasporto pubblico locale, n. 222 del 2005), affermando costantemente la necessità dell'intesa (tra le tante, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013).

Interpretata in questi termini, la norma impugnata sfugge alle censure della ricorrente Regione Veneto, in quanto è finalizzata a garantire l'effettiva erogazione delle risorse in maniera meramente applicativa ed esecutiva di criteri già stabiliti previa intesa, rendendo, nella specie, già soddisfatto l'invocato principio di leale collaborazione (in senso conforme, tra le tante, sentenza n. 297 del 2012).

5.3.– Non sono fondate neppure le censure mosse avverso il comma 6, il quale prevede che, nelle more dell'emanazione del decreto del Ministro dei trasporti, con cui vanno ripartite le risorse del fondo ai sensi di quanto previsto dal precedente comma 5, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, venga ripartito a titolo di anticipazione tra le Regioni a statuto ordinario il 60 per cento dello stanziamento del fondo, e che le risorse ripartite siano oggetto di integrazione, di saldo o di compensazione con gli anni successivi a seguito delle verifiche circa il grado di efficientamento del servizio in base ai parametri indicati al comma 3.

Anche in relazione a tale norma, la Regione Veneto lamenta il mancato ricorso all'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del menzionato decreto.

In realtà, la richiamata disciplina si configura in termini meramente esecutivi e applicativi rispetto ai criteri individuati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal comma 3 – emanato previa intesa in Conferenza – valendo, a fortiori, gli argomenti richiamati per la disciplina dettata dal comma 5, che consentono, fondatamente, di interpretare la norma impugnata in maniera tale da sfuggire alle censure della ricorrente. Il comma 6 disciplina, infatti, un procedimento di mera anticipazione di risorse, tale da postulare il coinvolgimento della Conferenza ai fini della realizzazione della leale cooperazione, ma non già da richiedere l'intesa. Ben potrebbero, tra l'altro, essere effettuate successive compensazioni rispetto a quanto attribuito alle Regioni a titolo di anticipazione.

Interpretata in questi termini, la disposizione del comma 6 sfugge alle censure della ricorrente Regione Veneto.

6.– L'istanza di sospensione dell'efficacia delle norme impuginate, formulata dalla ricorrente Regione Veneto nel secondo ricorso, rimane assorbita dalla decisione di inammissibilità e di non fondatezza nel merito delle censure proposte (ex plurimis, sentenze n. 299 del 2012, n. 263, n. 190 e n. 189 del 2011).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135; riuniti i giudizi,

1) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 16-bis del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, per violazione degli articoli 117 e 119 della Costituzione, nonché dell'articolo 7, comma 1, lettera e), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e degli articoli 1, commi 2 e 3, 7, comma 1, e 32, comma 4, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), con il ricorso registrato al n. 151 del 2012;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), promosse dalla Regione Veneto, per violazione degli articoli 3 e 97 Cost., con il ricorso registrato al n. 34 del 2013;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, per violazione degli articoli 117 e 119 della Costituzione, con il ricorso registrato al n. 34 del 2013;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis, commi 1, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, per violazione dell'articolo 120 Cost. e del principio di leale collaborazione, con il ricorso registrato al n. 34 del 2013.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Sergio MATTARELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 novembre 2013.

Sentenza: 20 novembre 2013, n. 274

Materia: viabilità, trasporti

Parametri invocati: articoli 97 (secondo la Regione Veneto), 117, terzo e quarto comma, 118, principio di leale collaborazione e di certezza del diritto, alcune disposizioni dello Statuto della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol e della legge di attuazione delle norme statutarie

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento

Oggetto: art. 16, comma 10-bis; art. 17-ter, comma 5, e 17-undecies, commi 4 e 6, d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), conv., con mod., dalla legge 7 agosto 2012, n. 134

Esito: - illegittimità costituzionale, art. 16, comma 10-bis, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, in contrasto con il principio di leale collaborazione;

- illegittimità costituzionale art. 17-ter, comma 5, del d.l. n. 83 del 2012, come convertito dalla legge n. 134 del 2012, nella parte in cui non prevede che le disposizioni di cui al Capo IV-bis del medesimo decreto-legge non si applichino alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni provinciali di adeguamento ai principi in esso contenuti, per contrasto con le disposizioni di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol contenute nell'articolo 2 del decreto legislativo 266/1992;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-undecies, commi 4 e 6, del d.l. n. 83 del 2012, come convertito dalla legge n. 134 del 2012, promossa, in relazione all'art. 97 della Costituzione

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Regione Veneto, la Provincia autonoma di Bolzano e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato, tra le altre, le disposizioni di cui all'articolo 16, comma 10-bis, all'articolo 17-ter, comma 5, e all'articolo 17-undecies, commi 4 e 6, del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, per violazione degli articoli 97 (secondo la Regione Veneto), 117, terzo e quarto comma, 118, del principio di leale collaborazione e di certezza del diritto, di alcune disposizioni dello Statuto della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol e della legge di attuazione delle norme statutarie. In sintesi la Corte dichiara:

- a) in relazione all'articolo 16, comma 10 bis che la disposizione impugnata contrasta con la propria giurisprudenza, la quale ha evidenziato la necessità che, *nell'articolare lo strumento dell'intesa, debbano essere predisposte procedure adeguate a superare le eventuali divergenze tra le parti; procedure che, in questo caso, non sono neppure sommariamente delineate dal legislatore*. La Corte si era già espressa in merito alla necessità dell'intesa con la sentenza 62/2011 e ribadisce che il principio già affermato è sostanzialmente svuotato di significato dalla previsione del termine di 60 giorni, stabilito unilateralmente dal legislatore statale con la disposizione impugnata, termine che si configura come irragionevolmente breve, specie in riferimento alla complessità dell'opera. *“Esso è, come la giurisprudenza di questa Corte ha già avuto modo di affermare con riferimento persino a termini più lunghi, «così esiguo da rendere oltremodo complesso e difficoltoso lo svolgimento di una qualsivoglia trattativa» (sentenza n. 179 del 2012), cosicché la sua rapida decorrenza contrasta irrimediabilmente con la logica collaborativa che informa la previsione stessa dell'intesa”*. Pertanto, l'art. 16, comma 10-bis, del d.l. n. 83 del 2012, prevedendo il raggiungimento di una intesa entro un termine sproporzionatamente breve, senza che siano regolate le modalità per procedere ad ulteriori trattative tra lo Stato e la Provincia autonoma, è costituzionalmente illegittimo, perché contrasta con il principio di leale collaborazione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale.
- b) in relazione all'articolo 17-ter, comma 5, la disposizione censurata, prevedendo la temporanea applicazione in tutto il territorio nazionale, e perciò anche nelle Regioni e nelle Province autonome, della normativa statale contenuta nel Capo IV-bis del d.l. n. 83 del 2012, come convertito, nell'attesa che le Regioni e le due Province autonome provvedano ad adeguare la propria normativa ai principi individuati dal legislatore statale, si pone in evidente contrasto con le disposizioni di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol contenute nell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. Quest'ultimo prevede un particolare procedimento di adeguamento della legislazione regionale e provinciale al sopravvenire di nuovi principi stabiliti dalla legislazione statale, nelle materie di competenza esclusiva e concorrente. A differenza delle altre Regioni, la legislazione regionale e provinciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol deve essere adeguata, nel termine di sei mesi, ai principi e ai limiti stabiliti dal legislatore statale. Tale procedimento esclude, perciò, *«l'immediata applicabilità alle Province autonome della legislazione statale, sancendo solo un obbligo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale alle condizioni e nei limiti specificati in tale normativa» (sentenza n. 162 del 2007)*. La disposizione impugnata, contrariamente a quanto stabilito nelle summenzionate disposizioni statutarie di attuazione, prevede invece l'immediata applicazione della legislazione statale anche nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e nelle due Province autonome, fatta salva la “cedevolezza” delle disposizioni statali che non costituiscono principi vincolanti ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto di autonomia. La questione avente ad oggetto l'art. 17-ter, comma 5, del d.l. n. 83 del 2012, come convertito, è pertanto fondata, nella parte in cui non prevede che le disposizioni di cui al Capo IV-bis non si applichino alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni provinciali di adeguamento ai principi in esso contenuti.

- c) in relazione all'articolo 17-undecies, commi 1 e 2, la Corte ritiene il ricorso non ammissibile perché la legislazione censurata, relativa all'erogazione di contributi statali a chiunque acquisti veicoli a basse emissioni complessive, non ha alcuna attinenza con la materia del trasporto pubblico locale. Essa persegue chiaramente lo scopo di incoraggiare l'utilizzo di veicoli ad energia "pulita" al fine di migliorare la qualità dell'aria, ed è pertanto riferibile alla materia «tutela dell'ambiente» di cui all'articolo 117, terzo comma, lettera s), Cost., di esclusiva competenza legislativa statale.

Come la Corte ha costantemente affermato, le Regioni «*possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri regionali, senza che possano aver rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza regionale*» (sentenza n. 98 del 2007). La violazione dell'articolo 97 Cost. dedotta nel presente giudizio non ridonda in alcun modo sulle competenze regionali e, pertanto, la questione è inammissibile.

Opere pubbliche - Completamento del tratto Valdistico dell'autostrada A31 interessante la Provincia di Trento - Intesa generale quadro prevista dall'art. 161, comma 1, del codice dell'ambiente - Obbligo di raggiungimento entro sessanta giorni - Predeterminazione di un termine irragionevolmente breve, non accompagnato da adeguate procedure per garantire il prosieguo delle trattative tra i soggetti coinvolti nella realizzazione dell'opera, in caso di mancato raggiungimento di un accordo nel breve periodo di tempo concesso dal legislatore - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale. - Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), art. 16, comma 10-bis. - Costituzione, artt. 117 e 118; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numeri 5), 6), 10), 17), e 18), 14 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Inquinamento - Normativa di cui al Capo IV-bis del decreto-legge impugnato, volta a favorire la mobilità mediante veicoli a basse emissioni complessive e contenente una serie di misure incentivanti l'utilizzo di veicoli a energia elettrica e a sviluppare la ricerca in tale settore - Temporanea applicazione in tutto il territorio nazionale, nell'attesa che ciascuna Regione o Provincia autonoma provveda ad adeguare la normativa locale vigente ai principi individuati dal legislatore statale - Immediata applicabilità della normativa anche alle Province autonome, in violazione delle disposizioni di attuazione dello statuto speciale - Necessità di dichiarare che le disposizioni di cui al Capo IV-bis dell'impugnato decreto-legge non si applicano alle Province autonome di Trento e di Bolzano, nel tempo che precede l'entrata in vigore delle disposizioni provinciali di adeguamento ai principii in esso contenuti - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), art. 17-ter, comma 5. - Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numeri 5), 6), 10), 17), e 18), 9, numero 10), 14 e 16; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, artt. 1 e 15; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Inquinamento - Istituzione di un fondo nel bilancio dello Stato per l'erogazione di incentivi per l'acquisto di autoveicoli nuovi a basse emissioni complessive - Adozione di due decreti ministeriali di natura non regolamentare - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione - Censura di parametro che non ridonda sulle competenze regionali - Inammissibilità della questione. - Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), art. 17-undecies, commi 4 e 6. - Costituzione, art. 97. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.48 del 27-11-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 16, comma 10-bis, 17-ter, comma 5, e 17-undecies, commi 4 e 6, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, promossi dalla Regione Veneto e dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con ricorsi notificati rispettivamente il 10, il 9 e il 10 ottobre 2012, depositati in cancelleria il 16 e il 17 ottobre 2012 e iscritti ai nn. 146, 150 e 152 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Renate Von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e gli avvocati dello Stato Ettore Figliolia e Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 10 ottobre 2012, depositato il successivo 16 ottobre e iscritto al registro ricorsi n. 146 dell'anno 2012, la Regione Veneto ha impugnato, tra le altre, le disposizioni di cui all'articolo 17-undecies, commi 4 e 6, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, per violazione dell'art. 97 della Costituzione.

2.– Con ricorso notificato il 9 ottobre 2012, depositato il successivo 17 ottobre 2012 e iscritto al registro ricorsi n. 150 dell'anno 2012, la Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato, tra le altre, la disposizione dell'art. 17-ter, comma 5, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, per violazione: dell'art. 8, numeri 5), 10), 17) e 18), dell'art. 9, numero 10), e dell'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); degli artt. 1 e 15 del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia); degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); del principio di leale collaborazione; e dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive).

3.– Con ricorso notificato il 10 ottobre 2012, depositato il successivo 17 ottobre 2012 e iscritto al registro ricorsi n. 152 dell'anno 2012, la Provincia autonoma di Trento ha impugnato, tra le altre, le disposizioni degli artt. 16, comma 10-bis, e 17-ter, comma 5, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, per violazione: dell'art. 8, numeri 5), 6), 10), 17) e 18), dell'art. 14 e dell'art. 16 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige; degli artt. 19 e 20 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992; dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001; degli artt. 117 e 118 Cost.; dei principi di leale collaborazione e di certezza del diritto.

4.– Riservato ad altri giudizi l'esame delle censure prospettate nei tre ricorsi sopra menzionati in riferimento ad ulteriori disposizioni del d.l. n. 83 del 2012, come convertito dalla legge n. 134 del 2012, le questioni relative agli artt. 16, comma 10-bis, 17-ter, comma 5, e 17-undecies, commi 4 e 6, sono qui riunite per essere decise con unica sentenza.

5.– L'art. 16, comma 10-bis, del d.l. n. 83 del 2012, come convertito, prevede che: «Al fine di garantire l'approvazione in tempi certi del progetto definitivo del prolungamento a nord dell'autostrada A31, già compresa nelle Reti transeuropee dei trasporti (TEN-T), secondo le procedure di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, e alla relativa normativa di attuazione, l'intesa generale quadro prevista dall'articolo 161, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, deve essere raggiunta entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto». Secondo la ricorrente Provincia autonoma di Trento, la norma censurata, relativa al completamento del tratto dell'autostrada A31 interessante la Provincia di Trento, avrebbe un carattere contraddittorio, oscuro e irragionevole per numerose ragioni: anzitutto, perché fa riferimento al progetto definitivo di un'opera per la quale ancora non esiste un progetto preliminare; in secondo luogo, perché richiama una disposizione del codice dei contratti pubblici che riguarda le opere regionali di interesse nazionale, mentre l'autostrada di cui si discute ha carattere interregionale; infine, e soprattutto, perché imponendo il raggiungimento dell'intesa entro il breve termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge impugnato, svuoterebbe lo strumento dell'intesa del suo essenziale carattere di volontaria condivisione della realizzazione del tratto autostradale, in spregio alle competenze legislative e amministrative provinciali in materia di urbanistica e piani regolatori, tutela del paesaggio, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, comunicazioni e trasporti di interesse provinciale.

5.1.– La questione è fondata.

A prescindere da ogni considerazione su altri aspetti poco chiari della disposizione impugnata indicati nel ricorso, costituisce un insuperabile motivo di illegittimità costituzionale la predeterminazione di un termine irragionevolmente breve, non accompagnato da adeguate procedure per garantire il prosieguo delle trattative tra i soggetti coinvolti nella realizzazione dell'opera, in caso di mancato raggiungimento di un accordo nel breve periodo di tempo concesso dal legislatore.

Questa Corte ha già chiaramente e ripetutamente affermato la necessità di una intesa con la Provincia autonoma di Trento, al fine della realizzazione del tratto

autostradale Valdastico della A31, oggetto della norma impugnata nel presente giudizio (sentenze n. 122 del 2013 e n. 62 del 2011). In particolare, è già stato chiarito che il «tronco Trento-Valdastico-Piovene Rocchette, rientra a pieno titolo nella prescrizione contenuta nell'art. 19, lettera b), d.P.R. n. 381 del 1974, che in quanto norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, costituisce parametro di legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali ricadenti nel suo ambito di disciplina» e che «l'autostrada in questione non può essere realizzata senza previa intesa, sia in quanto l'opera è inserita nel Programma Infrastrutture Strategiche (per il quale l'intesa stessa è prescritta dall'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001), sia, più in generale, per il rispetto dovuto allo Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ed alle sue norme di attuazione», specificando che, naturalmente, «non sono richieste due intese, ma la medesima intesa è necessaria a doppio titolo, sia per effetto della norma di attuazione citata sia per effetto dell'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001» (sentenza n. 62 del 2011).

Il principio affermato dalla Corte in merito alla necessità dell'intesa è sostanzialmente svuotato di significato dalla previsione del termine di 60 giorni, stabilito unilateralmente dal legislatore statale con la disposizione impugnata, termine che si configura come irragionevolmente breve, specie in riferimento alla complessità dell'opera. Esso è, come la giurisprudenza di questa Corte ha già avuto modo di affermare con riferimento persino a termini più lunghi, «così esiguo da rendere oltremodo complesso e difficoltoso lo svolgimento di una qualsivoglia trattativa» (sentenza n. 179 del 2012), cosicché la sua rapida decorrenza contrasta irrimediabilmente con la logica collaborativa che informa la previsione stessa dell'intesa.

La disposizione oggetto del presente giudizio contrasta con la giurisprudenza di questa Corte, la quale ha evidenziato la necessità che, nell'articolare lo strumento dell'intesa, debbano essere predisposte procedure adeguate a superare le eventuali divergenze tra le parti; procedure che, in questo caso, non sono neppure sommariamente delineate dal legislatore.

Pertanto, l'art. 16, comma 10-bis, del d.l. n. 83 del 2012, prevedendo il raggiungimento di una intesa entro un termine sproporzionatamente breve, senza che siano regolate le modalità per procedere ad ulteriori trattative tra lo Stato e la Provincia autonoma, è costituzionalmente illegittimo, perché contrasta con il principio di leale collaborazione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale.

6.– L'art. 17-ter, comma 5, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, è impugnato tanto dalla Provincia autonoma di Bolzano quanto dalla Provincia autonoma di Trento. Il comma censurato dispone la temporanea applicazione nelle Regioni ad autonomia speciale e nelle Province autonome della normativa di cui al Capo IV-bis del medesimo d.l. n. 83 del 2012, volta a favorire la mobilità mediante veicoli a basse emissioni complessive e contenente una serie di misure incentivanti l'utilizzo di veicoli a energia elettrica e a sviluppare la ricerca in tale settore, nell'attesa che ciascuna Regione o Provincia autonoma provveda ad adeguare la normativa locale vigente ai principi individuati dal legislatore statale.

6.1.– Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, l'intervento normativo statale interferirebbe negli ambiti di potestà legislativa esclusiva e concorrente delle Province autonome di Trento e di Bolzano garantiti dallo statuto di autonomia e, in particolare,

dall'art. 8, numero 5), in materia di urbanistica e piani regolatori; dall'art. 8, numero 10), in materia di edilizia pubblica; dall'art. 8, numero 17), in materia di viabilità; dall'art. 8, numero 18), in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale; dall'art. 9, numero 10), in materia di igiene e sanità. Correlativamente, verrebbe invasa anche la connessa potestà amministrativa, ai sensi dell'art. 16 dello statuto e delle relative norme di attuazione. La normativa statale interferirebbe, poi, con le competenze in materia di energia, quali stabilite dagli artt. 1 e 15 del d.P.R. n. 235 del 1977, secondo cui non si applicano alle Province autonome di Trento e di Bolzano le disposizioni di legge incompatibili con le norme di attuazione in materia di energia.

Ancora, la Provincia autonoma di Bolzano osserva che, in base alla clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dovrebbero ritenersi violate le competenze regionali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e risparmio energetico, attribuite all'autonomia regionale e provinciale, ai sensi degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

Viene infine rimarcato come la disposizione statale impugnata ribalti il meccanismo disciplinato dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, secondo cui, nelle more dell'adeguamento delle disposizioni provinciali alle norme statali che fissano principi a norma degli artt. 4 e 5 dello statuto, continuano ad applicarsi le disposizioni regionali e provinciali preesistenti.

6.2.– In ordine alla medesima disposizione, la Provincia autonoma di Trento lamenta che l'applicazione diretta nel suo territorio di norme statali attinenti a materie di competenza provinciale contravviene, segnatamente, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, il quale prevede l'applicazione provvisoria della normativa provinciale previgente, in attesa del suo adeguamento a principi e limiti stabiliti da norme statali ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto.

6.3.– La questione è fondata.

La disposizione censurata, prevedendo la temporanea applicazione in tutto il territorio nazionale, e perciò anche nelle Regioni e nelle Province autonome, della normativa statale contenuta nel Capo IV-bis del d.l. n. 83 del 2012, come convertito, nell'attesa che le Regioni e le due Province autonome provvedano ad adeguare la propria normativa ai principi individuati dal legislatore statale, si pone in evidente contrasto con le disposizioni di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol contenute nell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. Quest'ultimo prevede un particolare procedimento di adeguamento della legislazione regionale e provinciale al sopravvenire di nuovi principi stabiliti dalla legislazione statale, nelle materie di competenza esclusiva e concorrente. A differenza delle altre Regioni, la legislazione regionale e provinciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol deve essere adeguata, nel termine di sei mesi, ai principi e ai limiti stabiliti dal legislatore statale. Tale procedimento esclude, perciò, «l'immediata applicabilità alle Province autonome della legislazione statale, sancendo solo un obbligo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale alle condizioni e nei limiti specificati in tale normativa» (sentenza n. 162 del 2007). La disposizione impugnata, contrariamente a quanto stabilito nelle summenzionate disposizioni statutarie di attuazione, prevede invece l'immediata applicazione della legislazione statale anche nella Regione Trentino-Alto Adige/ Südtirol e nelle due Province autonome, fatta salva la “cedevolezza” delle

disposizioni statali che non costituiscono principi vincolanti ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto di autonomia.

La questione avente ad oggetto l'art. 17-ter, comma 5, del d.l. n. 83 del 2012, come convertito, è pertanto fondata, nella parte in cui non prevede che le disposizioni di cui al Capo IV-bis non si applichino alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni provinciali di adeguamento ai principi in esso contenuti.

7.– La questione relativa all'art. 17-undecies, commi 4 e 6, del d.l. n. 83 del 2012, come convertito dalla legge n. 134 del 2012, è inammissibile.

L'art. 17-undecies, commi 1 e 2, istituisce un fondo nel bilancio dello Stato per l'erogazione di incentivi per l'acquisto di autoveicoli nuovi a basse emissioni complessive, in attuazione di quanto stabilito nel precedente art. 17-decies, mentre i successivi commi 4 e 6, qui impugnati, prevedono che vengano emanati due decreti di natura non regolamentare, rispettivamente destinati a stabilire le modalità per la preventiva autorizzazione all'erogazione e le condizioni per la fruizione dei contributi previsti dall'articolo 17-decies e a rideterminare le ripartizioni delle risorse da utilizzare per le erogazioni negli anni 2014 e 2015.

La ricorrente Regione Veneto ritiene che l'adozione di decreti ministeriali espressamente qualificati come non regolamentari eluda la procedura per l'approvazione dei regolamenti stabilita dall'art. 17, comma 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), determinando una violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione previsto dall'art. 97 Cost., tale da ridondare sulla competenza regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale risultante dall'art. 117, quarto comma, Cost. Gli incentivi disciplinati dai decreti ministeriali in parola sarebbero, infatti, volti anche alla sostituzione di veicoli pubblici o privati destinati all'uso di terzi, così da interferire con la materia del trasporto pubblico locale. Inoltre, l'adozione di simili atti atipici, destinati a compiere scelte di carattere normativo senza alcun coinvolgimento della Regione, comprometterebbe l'utilizzo ottimale delle risorse pubbliche, così da pregiudicare ulteriormente il buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost.

7.1.– Diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente, la legislazione censurata, relativa all'erogazione di contributi statali a chiunque acquisti veicoli a basse emissioni complessive, non ha alcuna attinenza con la materia del trasporto pubblico locale. Essa persegue chiaramente lo scopo di incoraggiare l'utilizzo di veicoli ad energia "pulita" al fine di migliorare la qualità dell'aria, ed è pertanto riferibile alla materia «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, terzo comma, lettera s), Cost., di esclusiva competenza legislativa statale. Gli incentivi sono destinati a tutti coloro che acquistino tali veicoli e la semplice previsione che tra i possibili beneficiari dei contributi statali siano inclusi, senza alcun obbligo, anche soggetti pubblici non vale ad incidere in alcun modo sulle politiche pubbliche del trasporto locale.

Come questa Corte ha costantemente affermato, le Regioni «possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri regionali, senza che possano aver rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza regionale»

(sentenza n. 98 del 2007). La violazione dell'art. 97 Cost. dedotta nel presente giudizio non ridonda in alcun modo sulle competenze regionali e, pertanto, la questione di cui in oggetto è inammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle ricorrenti Regione Veneto e Province autonome di Bolzano e di Trento con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale, dell'art. 16, comma 10-bis, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 17-ter, comma 5, del d.l. n. 83 del 2012, come convertito dalla legge n. 134 del 2012, nella parte in cui non prevede che le disposizioni di cui al Capo IV-bis del medesimo decreto-legge non si applichino alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni provinciali di adeguamento ai principi in esso contenuti;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-undecies, commi 4 e 6, del d.l. n. 83 del 2012, come convertito dalla legge n. 134 del 2012, promossa, in relazione all'art. 97 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 novembre 2013.

Sentenza: 22 novembre 2013, n. 277

Materia: pubblico impiego-coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: articoli 3, 51, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione autonoma della Sardegna 26 giugno 2012, n. 13 (Rimodulazione del quadro degli interventi regionali a sostegno delle politiche del lavoro e disposizioni in materia di contratti a termine), articoli 2 e 3, commi 1 e 2; legge della Regione autonoma della Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, recante «Finanziamento agli enti locali per il funzionamento dei Centri servizi per il lavoro (CSL), dei Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e delle Agenzie di sviluppo locale e disposizioni varie» articoli 1, comma 1, 2, 2, commi 1, 2, 3 e 5, 6, comma 1.

Esito:-illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 26 giugno 2012, n. 13 (Rimodulazione del quadro degli interventi regionali a sostegno delle politiche del lavoro e disposizioni in materia di contratti a termine);

-illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, recante «Finanziamento agli enti locali per il funzionamento dei Centri servizi per il lavoro (CSL), dei Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e delle Agenzie di sviluppo locale e disposizioni varie»;

-illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2, 3 e 5 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 17 del 2012;

-non fondate le questioni di legittimità dell'art. 6, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 17 del 2012, promosse, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 81 della Costituzione,

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Parte ricorrente sottopone, con distinti ricorsi poi riuniti per connessione oggettiva, al vaglio della Corte costituzionale varie disposizioni di due discipline regionali, entrambi afferenti alla tematica relativa alla stabilizzazione di personale precario. La Corte ricostruisce il quadro normativo d'insieme, poiché le norme si sono susseguite nel tempo e sono andate a modificare, con svariate integrazioni il piano regionale di assorbimento del precariato.

L'articolo 36 della legge regionale Sardegna n. 2 del 29 maggio 2007 (legge finanziaria per il 2007) ha stabilito che possano conseguire il rapporto di lavoro a tempo indeterminato i lavoratori con trenta mesi anche non continuativi di lavoro (svolto in forza di contratti di natura flessibile o atipica con l'amministrazione, gli enti o le aziende regionali) al 30 giugno 2007, e ha predisposto un piano di superamento del precariato in base al quale il rapporto a tempo indeterminato è conseguibile con due distinte procedure

1) a domanda, in caso di rapporto di lavoro instaurato *sulla base di procedure selettive di natura concorsuale*;

2) previo superamento di *prove selettive concorsuali pubbliche*, in caso di rapporto di lavoro instaurato senza pubblica selezione, con mero riconoscimento di una premialità riferita al servizio prestato.

L'articolo 2 della l.r. 13/2012 è una disposizione integrativa della legge 13 giugno 2012, n. 12, «Disposizioni urgenti e integrazioni alla legge regionale 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale), relativa ai contratti di collaborazioni coordinate e continuative e ulteriori misure di contenimento della spesa pubblica», che prevede ulteriori tipologie di procedure selettive, rispetto a quelle originariamente previste dalla normativa in questione, ai fini della stabilizzazione di personale che avesse maturato trenta mesi entro i termini stabiliti dall'articolo 6, comma 2 della l.r. 16 del 2011 (peraltro dichiarato illegittimo con sentenza 212/2012).

L'articolo 2, comma 2, della l.r. 17/2012 ha ulteriormente modificato l'articolo 4 della citata l.r. 12/2012 nella parte aggiunta dall'impugnato articolo 2, fissando definitivamente al 30 giugno 2011 il termine entro il quale il personale destinatario delle selezioni contemplate dalla prima novella deve aver maturato i trenta mesi di lavoro precario utili ai fini della stabilizzazione. E ciò ha fatto, richiamando l'articolo 3, comma 5, della l.r. 3/2009 contestualmente innovato dall'articolo 4, comma 1, della stessa l. r. 17/2012.

La prima disposizione violerebbe gli articoli 3, 51, 97 della Costituzione, poiché comporterebbe un inquadramento riservato di personale, assunto a tempo indeterminato e sarebbe in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica ex articolo 117, terzo comma della Costituzione; quanto alla seconda disposizione, prorogando al 30 giugno 2011 il termine entro il quale ulteriori figure professionali di lavoratori precari acquisiscono i requisiti per partecipare alle procedure di stabilizzazione, non rispetterebbe, ai fini della stabilizzazione, i limiti temporali previsti dalla normativa statale di cui all'articolo. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006.

La Corte, accogliendo la prospettazione di parte ricorrente, in quanto con l'integrazione di nuove categorie di personale, per l'inquadramento a domanda ed assimilate a quelle reclutate mediante selezioni, che prima non erano comprese e non rispondenti al criterio cardine di concorsualità pubblica, come era nell'originaria formulazione della normativa del 2007, ribadisce la propria giurisprudenza in merito: *“...atteso che la Corte ha ripetutamente dichiarato l'illegittimità di norme che disponevano stabilizzazioni di personale precario delle pubbliche amministrazioni senza prevedere la necessità del superamento di un concorso pubblico (ex plurimis, sentenze n. 51 del 2012, n. 7 del 2011, n. 235 del 2010), ed ha più volte ritenuto eccessivamente generico, al fine di autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, il requisito del previo superamento di una qualsiasi selezione, ancorché pubblica, «perché tale previsione non garantisce che la previa selezione abbia natura concorsuale e sia riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere» (sentenza n. 127 del 2011, che richiama le sentenze n. 235 del 2010 e n. 293 del 2009.....la stabilizzazione del personale regionale in esame, ricomprendendo lavoratori che abbiano svolto il periodo utile di lavoro precario sino al 30 giugno 2011, sfora il limite previsto dall'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006, in spregio all'art. 117, terzo comma, Cost. In proposito, questa Corte ha già avuto modo di affermare che «le norme statali in tema di*

stabilizzazione dei lavoratori precari costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 18 del 2013 e n. 310 del 2011).

L'articolo 2, comma 3, della l.r. 17/ 2012, parifica ai periodi di lavoro utile ai fini della stabilizzazione regolata dall'art. 36, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007, svolti secondo quanto da esso previsto in forza di contratto di lavoro a termine, o di forme contrattuali flessibili o atipiche, presso l'amministrazione regionale, gli enti o le agenzie regionali rientranti nel comparto di contrattazione regionale, i periodi lavorativi di tirocinio formativo retribuito e le pregresse attività lavorative presso gli enti locali territoriali e le altre pubbliche amministrazioni. Secondo la Corte, i periodi di lavoro in tirocinio, non sono equivalenti a quelli di lavoro reso, anche se sempre con caratteristiche di precarietà, a beneficio della suddetta amministrazione, poiché *presentano una significativa componente formativa che è nell'esclusivo interesse del lavoratore tirocinante.....si tratta di esperienze non assimilabili per qualità e pregnanza a quelle direttamente maturate presso l'amministrazione regionale*, per cui ritiene fondata la questione di illegittimità costituzionale per violazione dei principi di parità di trattamento e di buon andamento desumibili agli articoli. 3 e 97 Costituzione.

L'articolo 3, commi 1 e 2, della l.r. 13/2012, dispone il prolungamento dei termini di durata dei contratti di lavoro a tempo determinato di cui all'articolo. 6, comma 8, della l.r. 16/2011, quando non rinnovati dalle soppresse Province sarde, e prescrive la stipulazione immediata ad iniziativa dei dirigenti delle attuali gestioni provvisorie competenti in materia di personale

La Corte aveva già dichiarato illegittimo, in quanto lesivo del principio di coordinamento di finanza pubblica, l'art. 6, comma 8, della l.r.16/2011, là dove disponeva uno stanziamento per finanziare la stipulazione dei contratti a tempo determinato al fine di poter proseguire l'attività lavorativa del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro (CSL), i Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e le Agenzie di sviluppo locale, in quanto la disposizione regionale di rinvio non si atteneva al limite fissato dall'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 (sentenza n. 212 del 2012).

La disposizione impugnata, articolo 3, commi 1 e 2, della l.r. 13/2012, non fa altro che imporre alle gestioni provvisorie delle Province soppresse il sostanziale rinnovo dei contratti (a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio [presso CSL, CESIL e Agenzie di sviluppo locale] alla data di promulgazione della legge regionale n. 3 del 2008», come recitava il dichiarato illegittimo articolo 6, comma 8, che, alla data di approvazione della l.r. 13/2012, le amministrazioni provinciali non avessero ancora concluso. Pertanto la Corte avendo dichiarato l'illegittimità della norma che aveva rimesso alle Province la stipulazione di tali rinnovi contrattuali (con la conseguenza della sopravvenuta invalidità di quelli sottoscritti nelle more), altrettanto ritiene illegittima la norma in esame, che stabilisce un ulteriore prolungamento della loro durata presso le gestioni provvisorie, perché in violazione dell'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 173 del 2012). Le stesse argomentazioni sono poste a fondamento della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 5, della l.r. 17/2012, che prevede per gli operatori di tutela ambientale in servizio presso le amministrazioni provinciali, gli stessi meccanismi di cui all'articolo 3 della l.r. 13/2012.

L'articolo 1, comma 1, della l.r. 17/ 2012, introduce una nuova formulazione dell'articolo 6, comma 8, della l.r.16/ 2011, già dichiarato illegittimo con sentenza

212/2012, in quanto lesivo del principio di coordinamento di finanza pubblica, poiché non richiamava, e perciò non rispettava, il tetto di spesa fissato dall'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 (era disposto uno stanziamento per finanziare la stipulazione dei contratti a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro, i Centri servizi inserimento lavorativo e le Agenzie di sviluppo locale). La Corte, al di là del diverso tenore letterale della nuova disposizione, rileva in essa perdurante presenza del vizio di illegittimità incostituzionale per violazione dell'articolo 117, terzo comma, Costituzione, così come era nella disposizione primigenia già dichiarata illegittima per gli stessi motivi.

L'articolo 6, comma 1, della l.r. 17 / 2012, dispone che possano essere contratti di lavoro autonomo le tipologie degli incarichi per prestazioni d'opera intellettuale che i gruppi consiliari possono affidare, per oggetti determinati e durata non superiore a quella della legislatura, senza però variare numero e costo. La Corte ritiene che non si sia in presenza di una norma di spesa, ma bensì di organizzazione (sentenza n. 7 del 2011), materia dell'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale, di competenza esclusiva della Regione ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a), dello statuto speciale. La disposizione, interpretata rigorosamente, risulta essere non difforme dai vincoli posti dall'articolo 117, terzo comma, Costituzione, con l'interposizione dell'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, e dall'articolo 81, quarto comma, Costituzione, per cui la questione di illegittimità viene ritenuta non fondata.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Stabilizzazione a domanda - Inquadramento riservato di personale assunto a tempo determinato - Estensione a figure professionali reclutate mediante selezioni precedentemente non comprese e non rigorosamente rispondenti ai caratteri di stretta concorsualità pubblica previsti dalla normativa di riferimento del 2007 - Violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso ai pubblici impieghi - Violazione del principio di eguaglianza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Sardegna 26 giugno 2012, n. 13, art. 2. - Costituzione, artt. 3, 51 e 97.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Stabilizzazione a domanda - Inquadramento riservato di personale assunto a tempo determinato - Proroga al 30 giugno 2011 del termine entro il quale ulteriori figure professionali di lavoratori precari acquisiscono i requisiti per partecipare alle procedure di stabilizzazione - Contrasto con i limiti temporali previsti dalla normativa statale per la stabilizzazione - Violazione della competenza legislativa statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso ai pubblici impieghi - Violazione del principio di eguaglianza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, art. 2, comma 2. - Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, terzo comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 558.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Stabilizzazione a domanda - Inquadramento riservato di personale assunto a tempo determinato - Proroga al 30 giugno 2011 del termine entro il quale ulteriori figure professionali di lavoratori precari acquisiscono i requisiti per partecipare alle procedure di stabilizzazione - Contrasto con i limiti temporali previsti dalla normativa statale per la stabilizzazione - Violazione della competenza legislativa statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili. - Legge della Regione Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, art. 2, comma 1. - Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 558 (Costituzione, artt. 3, 51 e 97).

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Stabilizzazione a domanda dei lavoratori precari presso l'amministrazione regionale - Parificazione delle attività lavorative e dei periodi lavorativi di tirocinio formativo retribuito presso gli enti locali territoriali e le altre pubbliche amministrazioni - Attività non omogenee - Violazione del principio di eguaglianza - Violazione del

principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale - Assorbimento dell'ulteriore censura. - Legge della Regione Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, art. 2, comma 3. - Costituzione, artt. 3, 51 e 97 (art. 117, terzo comma).

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Contratti di lavoro a tempo determinato presso CSL, CESIL e Agenzie di sviluppo locale, non rinnovati dalle sopresse province sarde - Prolungamento dei termini di durata mediante stipulazione immediata ad iniziativa dei dirigenti delle attuali gestioni provvisorie competenti in materia di personale - Contrasto con il tetto di spesa fissato dalla normativa statale di riferimento - Violazione della competenza legislativa statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Sardegna 26 giugno 2012, n. 13, art. 3, commi 1 e 2. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Operatori di tutela ambientale già in servizio presso le amministrazioni provinciali - Prolungamento dei termini di durata del contratto mediante stipulazione immediata ad iniziativa dei dirigenti delle attuali gestioni provvisorie competenti in materia di personale - Contrasto con il tetto di spesa fissato dalla normativa statale di riferimento - Violazione della competenza legislativa statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, art. 2, comma 5. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Stipulazione dei contratti a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro, i Centri servizi inserimento lavorativo e le Agenzie di sviluppo locale - Contrasto con il tetto di spesa fissato dalla normativa statale di riferimento - Violazione della competenza legislativa statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, art. 1, comma 1, che introduce l'art. 6, comma 8, della legge regionale 4 agosto 2011, n. 16. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Utilizzazione di professionisti intellettuali con contratti di lavoro autonomo - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Asserita violazione dell'obbligo di copertura della spesa - Insussistenza - Prevista invarianza del numero e del costo dei contratti - Non fondatezza delle questioni. - Legge della Regione Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, art. 6, comma 1. - Costituzione, artt. 81 e 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28. (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.48 del 27-11-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3, commi 1 e 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 26 giugno del 2012, n. 13 (Rimodulazione del quadro degli interventi regionali a sostegno delle politiche del lavoro e disposizioni in materia di contratti a termine) e degli artt. 1, comma 1, 2, commi 1, 2, 3 e 5, 6, comma 1, della legge della Regione autonoma della Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, recante «Finanziamento agli enti locali per il funzionamento dei Centri servizi per il lavoro (CSL), dei Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e delle Agenzie di sviluppo locale e disposizioni varie», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 21-27 agosto 2012 e il 19-21 novembre 2012, depositati in cancelleria il 31 agosto ed il 26 novembre 2012 ed iscritti rispettivamente ai nn. 116 e 180 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 21-27 agosto 2012, depositato in cancelleria il successivo 31 agosto e iscritto al n. 116 del registro ricorsi dell'anno 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 3, commi 1 e 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 26 giugno 2012, n. 13 (Rimodulazione del quadro degli interventi regionali a sostegno delle politiche del lavoro e disposizioni in materia di contratti a termine), intesa all'attuazione degli accordi istituzionali per la proroga e la prima concessione degli ammortizzatori sociali in deroga, per gli anni 2011 e 2012, in riferimento agli articoli 3, 51, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione.

1.1.– L'impugnato art. 2 integra l'art. 4, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 13 giugno 2012, n. 12, recante «Disposizioni urgenti e integrazioni alla legge regionale 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale), relativa ai contratti di collaborazioni coordinate e continuative e ulteriori misure di contenimento della spesa pubblica». In particolare, la disposizione regionale in esame aggiunge alle procedure selettive di cui all'art. 4, comma 1, della citata legge reg. n. 12 del 2012, finalizzate agli inquadramenti di cui all'art. 36, comma 2, della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2007)», in attuazione del «Piano regionale sul precariato» ivi previsto, «le selezioni effettuate con modalità analoghe attestata dai relativi dirigenti di servizio o generali per le figure professionali aventi i requisiti dei trenta mesi maturati entro i termini stabiliti dall'articolo 6, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2011». Secondo il ricorrente, ciò comporta la possibilità di inquadrare anche personale assunto a tempo determinato, così realizzando un inquadramento riservato di personale, in contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 Cost., nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica.

1.2.– L'impugnato art. 3 dispone la stipulazione immediata da parte dei dirigenti delle gestioni provvisorie dei contratti a termine di cui all'art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale), che non siano stati rinnovati dalle soppresse Province sarde alla data di approvazione della presente legge, e ciò anche nei casi di raggiungimento dei trentasei mesi di lavoro subordinato maturato dai soggetti aventi titolo all'assunzione nelle soppresse amministrazioni provinciali in ordine alle disposizioni straordinarie di cui alla

legge della Regione autonoma Sardegna 25 maggio 2012, n. 11 (Norme sul riordino generale delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale n. 10 del 2011).

Ne discende, ad avviso del ricorrente, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto la norma in oggetto, nel prolungare la durata dei suddetti contratti, determina il superamento dei limiti fissati dalla legge per l'instaurazione di rapporti di lavoro flessibile e travailica, altresì, il tetto della spesa sostenuta per le medesime finalità.

I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica nella specie violati sono individuati dal ricorrente nelle disposizioni sui rapporti di lavoro flessibile contenute nell'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), là dove ribadiscono il limite di trentasei mesi complessivi di lavoro a termine – mediante il rinvio alla normativa generale sul rapporto di lavoro a tempo determinato di cui al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES) – e nell'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, il quale stabilisce che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del cinquanta per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

2.– Con successivo ricorso notificato il 19 novembre 2012, depositato in cancelleria il successivo 26 novembre e iscritto al n. 180 del registro ricorsi dell'anno 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e successive modificazioni e integrazioni, nonché agli artt. 3, 51, 97 e 117, terzo comma, Cost., della legge della Regione autonoma Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, recante «Finanziamento agli enti locali per il funzionamento dei Centri servizi per il lavoro (CSL), dei Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e delle Agenzie di sviluppo locale e disposizioni varie», e segnatamente dei seguenti articoli: 1, comma 1; 2, commi 1, 2, 3 e 5; 6, comma 1.

2.1.– Viene censurato, anzitutto, l'art. 1, comma 1, il quale, nel sostituire il comma 8 dell'art. 6 della legge reg. n. 16 del 2011, dispone che, al fine di garantire l'esercizio del servizio pubblico disciplinato dalla legge della Regione autonoma Sardegna 5 dicembre 2005, n. 20 (Norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro. Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro. Abrogazione della legge regionale 14 luglio 2003, n. 9 in materia di lavoro e servizi dell'impiego), nelle more di una riorganizzazione di esso, al quale sono preposti i Centri servizi per il lavoro (CSL), i Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e le Agenzie di sviluppo locale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera e), della legge della Regione autonoma Sardegna 5 marzo 2008, n. 3 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2008), «è autorizzata nell'anno 2012, a titolo di trasferimento alle competenti amministrazioni locali, la spesa di euro 12.000.000 a valere sulle disponibilità recate dal fondo regionale per l'occupazione di cui all'UPB S06.06.004».

A parere del Governo, tale norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., «nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, cui la regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare», perché – al pari del citato art. 6, comma 8, della legge reg. n. 16 del 2011 nella sua formulazione originaria (dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza n. 212 del 2012) – non richiama il tetto di spesa fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, secondo cui, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa solo nel limite del cinquanta per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

2.2.– Il Governo censura, altresì, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, il quale, nel modificare l'art. 3, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), proroga al 30 giugno 2011 il termine (precedentemente fissato al 18 agosto 2009) per l'acquisizione dei requisiti che consentono ai lavoratori precari, assunti con contratto di lavoro a termine o con forme contrattuali flessibili o atipiche, di partecipare alle procedure di stabilizzazione previste dal piano pluriennale per il superamento del precariato di cui all'art. 36 della legge reg. n. 2 del 2007.

Ad avviso del ricorrente, la norma regionale impugnata, nel prorogare i termini entro i quali devono maturarsi i requisiti che consentono la partecipazione alle procedure di stabilizzazione, violerebbe, non solo i principi di uguaglianza, di buon andamento e d'imparzialità dell'amministrazione di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost., ma anche i principi stabiliti dall'art. 117, terzo comma, Cost. nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica e, segnatamente, i limiti temporali previsti dall'art. 1, comma 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), inderogabili da parte della Regione.

2.3.– L'art. 2, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, fissando al 30 giugno 2011 il termine entro il quale ulteriori figure professionali di lavoratori precari acquisiscono i requisiti per partecipare alle procedure di stabilizzazione, modifica l'art. 4, comma 1, della legge reg. n. 12 del 2012 nella parte già novellata dal predetto art. 2, comma 1, della legge reg. n. 13 del 2012 (già impugnato con il primo ricorso). Esso è censurato per le medesime ragioni spiegate contro quest'ultima norma regionale e inoltre perché, al pari del citato art. 2, comma 1, della legge reg. n. 17 del 2012, non rispetta, ai fini della stabilizzazione, i limiti temporali previsti dalla normativa statale di riferimento sopra richiamata.

2.4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 2, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012 nella parte in cui ricomprende tra i requisiti utili ai fini della stabilizzazione nei ruoli regionali «sia i periodi lavorativi svolti attraverso contratti di tirocinio formativo retribuito, sia le altre attività lavorative eventualmente svolte in precedenza presso gli enti locali territoriali e le altre pubbliche amministrazioni». In tal modo, secondo il ricorrente, si realizzerebbe un inquadramento riservato di personale, in violazione dei principi di uguaglianza, di buon andamento e d'imparzialità dell'amministrazione, nonché del principio del pubblico concorso di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost., come pure di quello di coordinamento di finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

2.5.– L'art. 2, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, che estende agli operatori di tutela ambientale che abbiano prestato servizio presso le amministrazioni provinciali l'applicazione dell'impugnato art. 3 della legge reg. n. 13 del 2012, è, secondo il ricorrente, da ritenere illegittimo per i motivi suesposti in relazione a quest'ultima disposizione.

2.6.– È censurato, infine, l'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, il quale, nell'integrare l'art. 4 della legge della Regione autonoma Sardegna 18 dicembre 2005, n. 37 (Norme in materia di funzionamento e di assegnazione di personale ai Gruppi consiliari), dispone, senza quantificazione numerica o di spesa, che i gruppi consiliari possono stipulare contratti di lavoro autonomo concernenti prestazioni d'opera intellettuale per oggetti determinati di durata non superiore a quella della legislatura. Il Governo ascrive a tale norma la lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con l'interposizione dell'anzidetto art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, e dell'art. 81, quarto comma, Cost., perché non sono previsti i mezzi finanziari per far fronte alla spesa.

3.– In considerazione della loro connessione oggettiva, i giudizi riguardanti le disposizioni regionali suindicate devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

4.– Di entrambi i ricorsi la Regione autonoma Sardegna eccepisce, in linea generale, alcuni profili d'inammissibilità.

Tutte le eccezioni d'inammissibilità dei ricorsi nella loro interezza devono essere rigettate.

4.1.– L'omessa menzione dei parametri statuari denunciata dalla resistente non sussiste. Quanto all'art. 3, lettera a), dello statuto speciale, perché l'eccedenza dalle competenze legislative ivi previste risulta espressamente denunciata nell'incipit del secondo ricorso e traspare chiaramente, altresì, da tutta l'impostazione del primo. Con riguardo all'art. 7 dello stesso statuto, che assegna alla Regione autonoma «una propria finanza, coordinata con quella dello Stato», perché il ricorrente ha lasciato intendere, senza equivoci, che tale prerogativa, invero non riconducibile ad una assorbente competenza legislativa regionale di fonte statutaria nel settore finanziario (artt. 3 e seguenti dello statuto speciale), non esime neppure la Regione resistente dal rispetto del parametro, espressamente evocato, dell'art. 117, terzo comma, Cost. E con ciò lo stesso ricorrente ha mostrato, evidentemente, di ritenere quest'ultimo parametro idoneo ad attribuire alla Regione stessa un'autonomia più ampia nella materia del coordinamento della finanza pubblica. D'altro canto, la giurisprudenza più recente di questa Corte ha sistematicamente scrutinato alla luce dell'art. 117, terzo comma, Cost. l'osservanza, da parte della legislazione della Sardegna, dei principi fondamentali in subiecta materia, reputandola esplicitamente o implicitamente esulante da qualunque competenza legislativa statutaria (vedi, tra le ultime, sentenze n. 212 e n. 30 del 2012). E, più in generale, si è affermato che anche le Regioni e le Province ad autonomia differenziata sono tenute al rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 3 del 2013, n. 229 del 2011 e n. 179 del 2007).

4.2.– Anche l'eccezione di difetto di motivazione è priva di fondamento, perché il Governo, seppur stringatamente, ha argomentato in maniera adeguata ogni singola

censura. E anche quando non ha neppure sommariamente individuato il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica a suo avviso violato, il ricorrente ha illustrato nel modo dovuto le questioni di legittimità delle norme regionali denunciate sotto tale profilo, in relazione agli altri parametri costituzionali volta per volta specificamente evocati.

4.3.– Dev'essere, altresì, disattesa l'eccezione d'inammissibilità delle questioni ricondotte dalla difesa regionale alla volontà del ricorrente di aggredire essenzialmente il meccanismo di stabilizzazione del personale precario, istituito con legge reg. n. 2 del 2007, invero non impugnato a suo tempo, posto che, in realtà, il Governo ha inteso chiaramente censurare le norme in oggetto per le modifiche o integrazioni dell'originario piano di superamento del precariato da esse variamente apportate ai criteri ricognitivi degli aventi titolo a rientrarvi (selezioni iniziali di riferimento, termini di scadenza dei periodi di lavoro rilevante, equipollenza di altre attività lavorative).

4.4.– Va, infine, rigettata l'eccezione d'inammissibilità del ricorso iscritto al n. 180 del relativo registro dell'anno 2012, perché notificato "in proprio", non ravvisandosi alcun serio motivo per discostarsi dall'orientamento in base al quale questa Corte ha ritenuto ammissibile tale forma di notificazione nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (sentenza n. 310 del 2011).

5.– Ciò premesso, ai fini della trattazione, vanno affrontate per prime le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni regionali concernenti il piano di superamento del precariato delineato dall'art. 36, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2007, a partire dall'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2012, nonché dall'art. 2, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, proseguendo con l'art. 2, comma 1, della legge reg. n. 17 del 2012, per finire con l'art. 2, comma 3, della medesima legge regionale. Vanno poi esaminate, nell'ordine, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 13 del 2012 e dell'art. 2, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, riguardanti la prosecuzione dei rapporti di lavoro a termine di specifiche categorie di lavoratori già operanti presso le (soppresse) amministrazioni provinciali; la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 17 del 2012, afferente "il servizio pubblico del sistema dei servizi per il lavoro"; le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge da ultimo citata, incidente sulle forme di collaborazione "intellettuale" presso i gruppi consiliari.

6.– Per comprendere meglio i termini delle questioni di legittimità dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 13 del 2012 e dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, che possono essere esaminate congiuntamente, è utile premettere, in sintesi, la sequenza normativa del piano regionale di assorbimento del precariato, cui afferiscono entrambe le impugnite disposizioni testé richiamate.

L'art. 36 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2007 ha stabilito che possano conseguire il rapporto di lavoro a tempo indeterminato i lavoratori con trenta mesi anche non continuativi di lavoro (svolto in forza di contratti di natura flessibile o atipica con l'amministrazione, gli enti o le aziende regionali) al 30 giugno 2007, e all'uopo ha predisposto un piano di superamento del precariato in base al quale il rapporto a tempo indeterminato è conseguibile con due distinte procedure: 1) a domanda, in caso di

rapporto di lavoro instaurato «sulla base di procedure selettive di natura concorsuale»; 2) previo superamento di «prove selettive concorsuali pubbliche», in caso di rapporto di lavoro instaurato senza pubblica selezione, con mero riconoscimento di una premialità riferita al servizio prestato.

L'art. 4 della legge reg. n. 12 del 2012 ha introdotto ulteriori specifiche tipologie di selezione di personale alla base dell'inquadramento a domanda, di cui si è detto sub 1).

L'art. 2, comma 1, della legge reg. n. 13 del 2012, impugnato con il primo ricorso, ha aggiunto al citato art. 4 altre selezioni (effettuate con modalità analoghe a quelle già previste) ai fini della stabilizzazione di personale che avesse maturato trenta mesi «entro i termini stabiliti dall'articolo 6, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2011».

Infine, l'art. 2, comma 2, della legge reg. n. 17 del 2012, censurato con il secondo ricorso, ha ulteriormente modificato l'art. 4 della citata legge reg. n. 12 del 2012 nella parte aggiunta dall'impugnato art. 2, fissando definitivamente al 30 giugno 2011 il termine entro il quale il personale destinatario delle selezioni contemplate dalla prima novella deve aver maturato i trenta mesi di lavoro precario utili ai fini della stabilizzazione. E ciò ha fatto, richiamando l'art. 3, comma 5, della legge reg. n. 3 del 2009, contestualmente innovato dall'art. 4, comma 1, della stessa legge reg. n. 17 del 2012 (verosimilmente anche alla luce della caducazione nelle more intervenuta – con sentenza n. 212 del 2012 di questa Corte – dell'art. 6, comma 2, della legge reg. n. 16 del 2011).

6.1.– La difesa della Regione resistente sostiene che la prima norma impugnata (art. 2 della legge reg. n. 13 del 2012), modificata dopo pochi mesi con la seconda, non ha avuto medio tempore alcuna applicazione, donde prospetta la sopravvenuta cessazione della relativa materia del contendere. A ben vedere, però, l'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2012 prevede ulteriori selezioni specifiche in aggiunta alle procedure utili per ottenere la stabilizzazione ai sensi dell'art. 36, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007, mentre l'art. 2, comma 2, della legge reg. n. 17 del 2012 si limita a ridefinire il termine di esaurimento delle selezioni aggiunte dalla prima novella. La seconda modifica, dunque, s'innesta sulla nuova previsione introdotta dalla prima e ne presuppone la perdurante vigenza, intervenendo solamente sul termine di acquisizione dei requisiti per l'inquadramento a domanda sulla base delle selezioni aggiuntive già introdotte dalla precedente disposizione. Sicché, la materia del contendere non è cessata affatto, perché la variazione del termine apportata dall'art. 2, comma 2, della legge reg. n. 17 del 2012 lascia inalterata la prima integrazione dell'art. 4 della legge reg. n. 12 del 2012 con le selezioni contemplate dall'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2012.

6.2.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione dettata dall'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 13 del 2012 comporta un inquadramento riservato di personale (assunto a tempo determinato), in contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 Cost., nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica.

Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 2, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, perché, nel modificare l'art. 4, comma 1, della legge reg. n. 12 del 2012 (come già interpolato dal censurato art. 2 della legge reg. n. 13 del 2012), proroga al 30 giugno 2011 il termine entro il quale ulteriori figure professionali di lavoratori precari

acquisiscono i requisiti per partecipare alle procedure di stabilizzazione. In tal modo, la norma in esame non rispetterebbe, ai fini della stabilizzazione, i limiti temporali previsti dalla normativa statale di cui all'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006, incorrendo non solo nei vizi già denunciati a carico dell'art. 2 della legge regionale n. 13 del 2012, ma anche nella violazione del principio di coordinamento di finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., al quale la Regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non potrebbe mai derogare.

6.3.– Le questioni di legittimità costituzionale di entrambe le disposizioni regionali succitate sono fondate in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost.

6.3.1.– Se, infatti, l'art. 36, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2007, con alcune esclusioni, disponeva la stabilizzazione del personale con trenta mesi di lavoro precario all'attivo, sempreché fosse stato assunto con procedure selettive concorsuali pubbliche, l'impugnato art. 2 della legge reg. n. 13 del 2012 integra le categorie di personale destinatarie d'inquadramento a domanda con ulteriori figure professionali. E le identifica con quelle reclutate mediante selezioni (analoghe a quelle specifiche già introdotte dall'art. 4 della legge reg. n. 12 del 2012 nella sua formulazione originaria) precedentemente non comprese e non rigorosamente rispondenti ai caratteri di stretta concorsualità pubblica previsti dalla normativa di riferimento del 2007. Ciò comporta la violazione degli anzidetti parametri evocati, atteso che la Corte ha ripetutamente dichiarato l'illegittimità di norme che disponevano stabilizzazioni di personale precario delle pubbliche amministrazioni senza prevedere la necessità del superamento di un concorso pubblico (ex plurimis, sentenze n. 51 del 2012, n. 7 del 2011, n. 235 del 2010), ed ha più volte ritenuto eccessivamente generico, al fine di autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, il requisito del previo superamento di una qualsiasi selezione, ancorché pubblica, «perché tale previsione non garantisce che la previa selezione abbia natura concorsuale e sia riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere» (sentenza n. 127 del 2011, che richiama le sentenze n. 235 del 2010 e n. 293 del 2009).

6.3.2.– Le medesime ragioni che inficiano l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 13 del 2012 minano, altresì, l'art. 2, comma 2, della legge reg. n. 17 del 2012, che modifica il precedente testo normativo riguardo al termine ultimo del periodo di lavoro temporaneo utile per l'assunzione in pianta stabile del personale selezionato a norma della prima disposizione impugnata.

6.3.3.– La seconda disposizione censurata (art. 2, comma 2, della legge reg. n. 17 del 2012) è ulteriormente viziata dal denunciato contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione del principio fondamentale di coordinamento di finanza pubblica che si evince dalla normativa statale in tema di stabilizzazione di cui all'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006. Diversamente da quanto opinato dalla Regione resistente, infatti, la citata normativa statale ammetteva alla stabilizzazione soltanto personale non dirigenziale che avesse già maturato tre anni di servizio alla data di entrata in vigore della medesima legge n. 296 del 2006 (in servizio in quel momento o alla luce del lavoro svolto nell'ambito del quinquennio precedente), ovvero che fosse destinato a maturarli in forza di contratti stipulati prima del 29 settembre 2006 e quindi, al massimo, tenuto conto del triennio di servizio necessario, entro il 28 settembre 2009.

Per converso, la stabilizzazione del personale regionale in esame, ricomprendendo lavoratori che abbiano svolto il periodo utile di lavoro precario sino al 30 giugno 2011, sfora il limite previsto dall'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006, in spregio all'art. 117, terzo comma, Cost. In proposito, questa Corte ha già avuto modo di affermare che «le norme statali in tema di stabilizzazione dei lavoratori precari costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 18 del 2013 e n. 310 del 2011).

La violazione del parametro costituzionale anzidetto non è scongiurata dallo *ius superveniens* di cui all'art. 4, comma 6, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito in legge, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125. Esso ha previsto, ma solo a decorrere dal 1° settembre 2013 (data di entrata in vigore del citato d.l.), l'avvio di nuove procedure concorsuali miranti all'assunzione a tempo indeterminato, anche con contratti a tempo parziale, a favore di personale non dirigenziale, con contratto a tempo determinato, che presenti, tra gli altri, i requisiti di cui all'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006. Tuttavia, diversamente dalla sopravvenuta disposizione statale con forza di legge, che riserva il concorso a soggetti che possano vantare i periodi di lavoro precario come cristallizzati dalla norma interposta richiamata dal Governo ricorrente, la disposizione regionale impugnata, operativa già nel corso del 2012, incide, prorogandola, sulla durata complessiva dei periodi di lavoro precario spendibili per avere accesso alla procedura prevista dal piano regionale di stabilizzazione. Stabilizzazione che, oltre tutto, si realizza nella fattispecie in esame mediante inquadramento a domanda e, per di più, senza alcuna considerazione per i vigenti vincoli finanziari e di assunzione, che sono, invece, condizionanti secondo la nuova normativa statale sopra richiamata.

Pertanto, dev'essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, tanto dell'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2012, quanto dell'art. 2, comma 2, della legge reg. n. 17 del 2012.

7.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma, 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è parimenti fondata.

Il ricorrente lamenta a ragione la lesione di principi fondamentali in materia di coordinamento pubblico, perché la norma impugnata non rispetta, ai fini della stabilizzazione, i limiti temporali previsti dalla normativa statale (art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006).

Già si è detto supra, infatti, che, contrariamente a quanto prospettato dalla Regione resistente, la legge n. 296 del 2006 prevede un termine al triennio di lavoro utile per tutte le categorie di personale stabilizzando, coincidente, al più tardi, con il 28 settembre 2009.

Di contro, la norma in esame, di stabilizzazione del personale regionale, interessa tutti i lavoratori i quali abbiano svolto il periodo prescritto di lavoro precario sino al 30 giugno 2011. In tal modo, però, essa supera il limite previsto dall'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006 e si pone in non sanabile contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto «le norme statali in tema di stabilizzazione dei lavoratori precari costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 18 del 2013 e n. 310 del 2011, già citate). Conclusione, questa, che non è minimamente scalfita, per quanto si è detto al punto 6.3.3, in fine, dallo *ius superveniens* di cui all'art. 4, comma 6, del d.l. n. 101 del 2013.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. n. 17 del 2012.

Restano assorbiti gli ulteriori profili d'illegittimità sollevati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

8.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, sollevata per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, nonché con gli artt. 3, 51 e 97 Cost., è fondata sotto il profilo della lesione dei principi di uguaglianza e di buon andamento dell'amministrazione.

Con la norma impugnata, invero, il legislatore regionale ha parificato ai periodi di lavoro utile ai fini della stabilizzazione regolata dall'art. 36, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007, svolti secondo quanto da esso previsto in forza di contratto di lavoro a termine, o di forme contrattuali flessibili o atipiche, presso l'amministrazione regionale, gli enti o le agenzie regionali rientranti nel comparto di contrattazione regionale di cui alla legge della Regione autonoma Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), i periodi lavorativi di tirocinio formativo retribuito e le pregresse attività lavorative presso gli enti locali territoriali e le altre pubbliche amministrazioni. Gli uni e gli altri, però, non sono omogenei rispetto al lavoro precario prestato presso l'amministrazione regionale. I periodi di lavoro in tirocinio, perché non sono equivalenti a quelli di lavoro reso, ancorché in posizione precaria, a beneficio della suddetta amministrazione, presentando una significativa componente formativa che è nell'esclusivo interesse del lavoratore tirocinante. I periodi di lavoro presso gli enti locali territoriali e le altre pubbliche amministrazioni, perché non vi è alcuna garanzia che siano utilmente spendibili nel preconizzato svolgimento in pianta stabile di funzioni di competenza regionale. In entrambi i casi, insomma, si tratta di esperienze non assimilabili per qualità e pregnanza a quelle direttamente maturate presso l'amministrazione regionale sarda, la cui equiparazione risulta, pertanto, lesiva dei principi di parità di trattamento e di buon andamento dell'attività regionale desumibili agli artt. 3 e 97 Cost.

L'art. 2, comma 3, della legge reg. n. 17 del 2012 dev'essere, dunque, dichiarato illegittimo, con conseguente assorbimento della censura della medesima disposizione prospettata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

9.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Sardegna n. 13 del 2012, promossa in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata nei termini di seguito precisati.

Tali disposizioni sanciscono il prolungamento dei termini di durata dei contratti di lavoro a tempo determinato di cui all'art. 6, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, in quanto non rinnovati dalle soppresse Province sarde, prescrivendone la stipulazione immediata ad iniziativa dei dirigenti delle attuali gestioni provvisorie competenti in materia di personale.

A breve distanza dalla data di entrata in vigore della legge reg. n. 13 del 2012, questa Corte ha dichiarato illegittimo, in quanto lesivo del principio di coordinamento di finanza pubblica, l'art. 6, comma 8, della legge regionale n. 16 del 2011, là dove disponeva uno stanziamento per finanziare la stipulazione dei contratti a tempo determinato onde poter proseguire l'attività lavorativa del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro (CSL), i Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e le

Agenzie di sviluppo locale. E ciò, proprio perché tale disposizione regionale non si atteneva al limite fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 (sentenza n. 212 del 2012, già citata).

Il venir meno della norma che già autorizzava la stipulazione dei contratti a termine formanti oggetto del prescritto rinnovo non priva di attualità la questione in esame. La disposizione in questa sede impugnata, infatti, non fa altro che imporre alle gestioni provvisorie delle Province soppresse il sostanziale rinnovo dei contratti («a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio [presso CSL, CESIL e Agenzie di sviluppo locale] alla data di promulgazione della legge regionale n. 3 del 2008», come recitava il caducato art. 6, comma 8, cit.) che, alla data di approvazione della legge reg. n. 13 del 2012, le amministrazioni provinciali non avessero ancora concluso.

Pertanto, avendo già questa Corte ravvisato l'illegittimità della norma che aveva rimesso alle Province la stipulazione di tali rinnovi contrattuali (con la conseguenza della sopravvenuta invalidità di quelli sottoscritti nelle more), altrettanto deve dirsi della norma in esame, che ribadisce un ulteriore prolungamento della loro durata presso le gestioni provvisorie. E ciò, sempre per violazione dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, pacificamente riconosciuto nella giurisprudenza di questa Corte come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (a partire dalla sentenza n. 173 del 2012).

Tanto basta per dichiarare l'illegittimità dell'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 13 del 2012.

10.– Per le medesime ragioni è fondata, altresì, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, che ha esteso agli operatori di tutela ambientale già in servizio presso le amministrazioni provinciali le disposizioni dell'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2012. E ciò perché, al pari della predetta norma, e per gli stessi vizi denunciati a suo carico (il che giustifica in tale contesto la sostanziale ripetizione dei motivi di censura a suo tempo enunciati avverso il citato art. 3), la disposizione in oggetto viola l'art. 117, terzo comma, Cost., con l'interposizione del principio fondamentale di coordinamento di finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

L'obiezione della difesa regionale secondo cui, trattandosi di contratti scaduti nel biennio 2011-2012, la resistente si sarebbe già attenuta (fino a prova contraria) al limite di spesa di fonte statale, non regge. All'opposto, proprio perché la legge regionale non prevede chiaramente il rispetto del limite di spesa imposto dal legislatore statale a decorrere dal 2011 (e quindi anche per gli anni successivi), è la Regione autonoma Sardegna che avrebbe dovuto fornire adeguati elementi di riscontro all'asserita osservanza di essi.

Peraltro, per gli enti locali (comprese le Province) il vincolo finanziario in oggetto è stato introdotto con l'integrazione apportata al sopra richiamato art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 dall'art. 4, comma 102, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2012), che è entrata in vigore il 1° gennaio 2012 (art. 36). Sicché, non v'è alcuna garanzia che la spesa del 2011 relativa ai contratti di lavoro in oggetto presso gli enti provinciali fosse già stata spontaneamente contenuta nei limiti stabiliti dalla norma statale menzionata.

Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale, altresì, dell'art. 2, comma 5, della legge reg. n. 17 del 2012.

11.– Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, che ha introdotto il nuovo disposto dell'art. 6, comma 8, della legge reg. n. 16 del 2011, è fondata, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Con la più volte citata sentenza n. 212 del 2012 questa Corte ha dichiarato illegittimo, in quanto lesivo del principio di coordinamento di finanza pubblica, l'art. 6, comma 8, della legge regionale n. 16 del 2011, là dove disponeva uno stanziamento per finanziare la stipulazione dei contratti a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro, i Centri servizi inserimento lavorativo e le Agenzie di sviluppo locale. E ciò perché tale disposizione regionale non richiama e, quindi, non considerava il tetto di spesa fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

Orbene, neppure la nuova formulazione dell'art. 6, comma 8, della legge reg. n. 16 del 2011, quale risulta dalla disposizione in esame, tiene conto del limite posto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

È pur vero che la lettera della norma impugnata, come rilevato dalla difesa regionale, differisce dal testo originario dello stesso art. 6, comma 8, già dichiarato illegittimo dalla Corte, che disponeva uno stanziamento direttamente inteso a finanziare la stipulazione dei contratti a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio presso i CSL, i CESIL e le Agenzie di sviluppo locale. La differenza lessicale si coglie nel senso che, nel testo sostituito dall'ora censurato art. 1, comma 1, la spesa ivi prevista è collegata, in effetti, al più generico fine di garantire l'esercizio del servizio pubblico disciplinato dalla legge reg. n. 20 del 2005 al quale sono preposti i Centri servizi per il lavoro (CSL), i Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e le Agenzie di sviluppo locale.

Milita, tuttavia, a favore della sussistenza del vizio denunciato anche a carico della nuova disposizione, il dato decisivo che la spesa stanziata è la stessa della norma previgente caducata e che essa incide anche stavolta sulle disponibilità recate dal fondo regionale per l'occupazione. Sicché, anche a prescindere dall'esposizione al sospetto di una (non espressamente denunciata) elusione del giudicato costituzionale, la norma impugnata non esclude e, dunque, consente che la spesa ivi autorizzata possa essere tuttora utilizzata per attingere lavoratori a termine o con altre tipologie di lavoro flessibile, ma una volta di più senza richiamare il rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. In tale prospettiva, la possibilità che ne deriva alla Regione, di procedere ad assunzioni a tempo determinato comportanti una spesa superiore a quella massima stabilita dalla legislazione statale di principio, determina una patente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Pertanto, dev'essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 17 del 2012.

12.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, invece, non sono fondate.

La norma impugnata, infatti, si limita ad ampliare ai contratti di lavoro autonomo le tipologie degli incarichi per prestazioni d'opera intellettuale che i gruppi consiliari possono affidare, per oggetti determinati e durata non superiore a quella della

legislatura, senza con ciò incrementarne il numero e il costo. Così intesa, non si tratta di una norma di spesa, ma di organizzazione (sentenza n. 7 del 2011), ergo rientrante nella materia dell'«ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», di competenza esclusiva della Regione ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a), dello statuto speciale. In tale prospettiva, oltre tutto, la norma in oggetto si presta ad un'interpretazione rigorosamente aderente ai vincoli posti dall'art. 117, terzo comma, Cost., con l'interposizione dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, e dall'art. 81, quarto comma, Cost.

In buona sostanza, la prevista utilizzazione dei professionisti intellettuali con contratti di lavoro autonomo (e non più, come in passato, soltanto con incarichi libero-professionali), è sì possibile, ma solo nell'implicito e doveroso rispetto dei limiti posti dal legislatore statale con l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 e, dunque, a parità di spesa complessiva, donde l'insussistenza del dedotto contrasto con i parametri costituzionali evocati.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 26 giugno 2012, n. 13 (Rimodulazione del quadro degli interventi regionali a sostegno delle politiche del lavoro e disposizioni in materia di contratti a termine);
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 13 del 2012;
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, recante «Finanziamento agli enti locali per il funzionamento dei Centri servizi per il lavoro (CSL), dei Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e delle Agenzie di sviluppo locale e disposizioni varie»;
- 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2, 3 e 5 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 17 del 2012;
- 5) dichiara non fondate le questioni di legittimità dell'art. 6, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 17 del 2012, promosse, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 81 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Luigi MAZZELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2013.

Sentenza: 28 novembre 2013, n. 282

Materia: tutela della concorrenza; professioni

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Toscana 11 dicembre 2012, n. 74 “*Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) in attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*” - articolo 1

Esito: infondatezza del ricorso

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'articolo impugnato sostituisce l'art. 134 della l.r. 42/2000 (*Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo*), con il quale si disciplinano le modalità di accesso alla professione di maestro di sci da parte di professionisti di altre Regioni e Stati.

Il ricorso concerne i soli commi 1 e 2 dell'art. 134, nel testo introdotto dalla disposizione censurata, il cui contenuto è del tutto analogo alle previsioni originarie.

Il comma 1 dell'art. 134 stabilisce che «*I maestri di sci già iscritti negli albi professionali di altre regioni o province autonome che intendono esercitare stabilmente la professione di maestro di sci anche in Toscana devono richiedere l'iscrizione nell'albo professionale regionale della Toscana*». A giudizio del ricorrente tale norma introdurrebbe l'onere, per il maestro di sci già abilitato in altre Regioni o nelle Province autonome, di sostenere nuovamente l'esame di abilitazione presso la Regione Toscana, dato che l'art. 131 della l.r. 42/2000, cui rinvia il comma 2 dell'art. 134 della medesima legge, prevede, tra i requisiti per l'iscrizione all'albo professionale toscano, «*la frequenza dei corsi di qualificazione professionale di cui all'articolo 132 ed il superamento dei relativi esami*». Muovendo da questa interpretazione, il ricorrente ritiene pertanto che la norma impugnata abbia introdotto un ostacolo ingiustificato e sproporzionato alla libera prestazione del servizio da parte dei maestri di sci già abilitati in Italia, in violazione della competenza esclusiva dello Stato nella materia «*tutela della concorrenza*».

La Corte costituzionale ritiene tale interpretazione erronea. L'onere di abilitarsi al fine di esercitare la professione di maestro di sci è previsto dall'art. 6 della legge cornice 8 marzo 1991, n. 81 (*Legge-quadro per la professione di maestro di sci e ulteriori disposizioni in materia di ordinamento della professione di guida alpina*), che reca i principi fondamentali cui le Regioni a statuto ordinario debbono uniformarsi, anche in base al 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'art. 3 di tale legge precisa che l'albo professionale è regionale ed è tenuto, sotto la vigilanza della Regione, dal collegio regionale dei maestri di sci. A giudizio della Corte, la normativa impugnata non esigerebbe, a titolo di condizione preliminare, la frequenza del corso professionale regionale e il superamento dell'esame conclusivo, come dimostrato anche dal tenore letterale del comma 2 dell'art. 134 che demanda al collegio regionale dei maestri di sci la verifica circa la "permanenza" dei requisiti indicati dal precedente art. 131.

Pertanto l'attività del collegio è limitata alla verifica del possesso, da parte del maestro di sci, dei requisiti richiesti dalla legge e, in particolare, dell'abilitazione professionale. Infatti, nel caso di una domanda di iscrizione da parte di chi non abbia esercitato stabilmente la professione in Toscana, non si vede come possa dirsi che tale requisito deve permanere, se non riferendosi all'abilitazione conseguita in altra Regione o Provincia autonoma e risultante dall'iscrizione nel relativo albo professionale.

Il comma 2 dell'art. 134 è invece impugnato dal ricorrente in quanto affida la suddetta verifica circa la permanenza dei requisiti di iscrizione all'albo al collegio regionale dei maestri di sci, ovvero ad un organo in «possibile conflitto di interessi». Il collegio, in quanto composto da potenziali concorrenti dell'aspirante all'iscrizione, sarebbe nelle condizioni di «influenzare gli esiti del processo di selezione» in danno del candidato.

La Corte costituzionale ha ritenuto non fondata anche questa questione, osservando che tale competenza del collegio è sancita dall'articolo 13, comma 4, della L.81/1991, cui la legislazione regionale di dettaglio è tenuta a uniformarsi. Il ricorrente non può dunque contestare il contenuto di una norma regionale introdotta in adempimento del rapporto di integrazione tra legge quadro e normativa regionale di attuazione, nelle materie indicate dall'art. 117, terzo comma, Cost. e, nello specifico, nella materia «*professioni*». Inoltre, per i maestri di sci abilitati presso altra Regione o Provincia autonoma, la verifica preliminare all'iscrizione, da parte del collegio, è meramente ricognitiva.

Professioni - Norme della Regione Toscana - Modalità di accesso alla professione di maestro di sci da parte di professionisti di altre Regioni e Stati - Iscrizione nell'albo professionale regionale della Toscana, previa verifica da parte del Collegio regionale dei maestri di sci della permanenza dei requisiti - Ricorso del Governo - Ritenuta necessità di sostenere nuovamente l'esame di abilitazione presso la Regione Toscana - Ritenuta sussistenza di un conflitto di interessi in capo al Collegio competente per la verifica - Asserita lesione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza, per l'introduzione di un ostacolo ingiustificato e sproporzionato alla libera prestazione del servizio - Insussistenza - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Toscana 11 dicembre 2012, n. 74, art. 1. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e). (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.49 del 4-12-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Toscana 11 dicembre 2012, n. 74, recante «Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) in attuazione della

direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-15 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 18 febbraio 2013 ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato con il mezzo della posta il 13-15 febbraio 2013 e depositato il successivo 18 febbraio (reg. ric. n. 22 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Toscana 11 dicembre 2012, n. 74, recante «Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) in attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno», in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La disposizione impugnata sostituisce l'art. 134 della legge della Regione Toscana 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), con il quale si disciplinano le modalità di accesso alla professione di maestro di sci da parte di professionisti di altre Regioni e Stati.

Il ricorso ha per oggetto i soli commi 1 e 2 dell'art. 134, nel testo introdotto dalla disposizione censurata, il cui contenuto è del tutto analogo alle previsioni originarie.

L'art. 134, comma 1, della legge regionale n. 42 del 2000 stabilisce che «I maestri di sci già iscritti negli albi professionali di altre regioni o province autonome che intendono esercitare stabilmente la professione di maestro di sci anche in Toscana devono richiedere l'iscrizione nell'albo professionale regionale della Toscana».

Il comma 2 aggiunge che «Il Collegio regionale dei maestri di sci provvede all'iscrizione dopo aver verificato la permanenza dei requisiti di cui all'articolo 131».

L'Avvocatura dello Stato interpreta tali norme nel senso che esse introdurrebbero l'onere, a carico del maestro di sci già abilitato in altre Regioni o nelle Province autonome, di sostenere nuovamente l'esame di abilitazione presso la Regione Toscana, dato che l'art. 131 della legge regionale n. 42 del 2000, cui rinvia il comma 2

dell'art. 134 della medesima legge, prevede, tra i requisiti per l'iscrizione all'albo professionale toscano, «la frequenza dei corsi di qualificazione professionale di cui all'articolo 132 ed il superamento dei relativi esami».

Il ricorrente, muovendo dal presupposto interpretativo appena enunciato, conclude che la norma impugnata ha così introdotto un ostacolo ingiustificato e sproporzionato alla libera prestazione del servizio da parte dei maestri di sci già abilitati in Italia, in violazione della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza».

2.– La questione non è fondata perché il presupposto interpretativo da cui trae origine è erroneo.

L'onere di abilitarsi al fine di esercitare la professione di maestro di sci è stabilito dall'art. 6 della legge cornice 8 marzo 1991, n. 81 (Legge-quadro per la professione di maestro di sci e ulteriori disposizioni in materia di ordinamento della professione di guida alpina), che reca i principi fondamentali cui le Regioni a statuto ordinario debbono uniformarsi, anche in base al 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'art. 3 della legge n. 81 del 1991 precisa che l'albo professionale è regionale, ed è tenuto, sotto la vigilanza della Regione, dal collegio regionale dei maestri di sci e, in linea con tale previsione, l'art. 134, comma 1, della legge regionale toscana n. 42 del 2000 stabilisce che il maestro di sci abilitato presso altra Regione o Provincia autonoma, che intende esercitare stabilmente la professione in Toscana, deve richiedere l'iscrizione nell'albo toscano.

Ciò però non significa che la normativa impugnata esiga altresì, a titolo di condizione preliminare, la frequenza del corso professionale regionale e il superamento dell'esame conclusivo. Al contrario, la stessa formulazione letterale dell'art. 134, comma 2, della legge regionale n. 42 del 2000 esclude tale opzione interpretativa, posto che demanda al collegio regionale dei maestri di sci la verifica circa la “permanenza” dei requisiti indicati dal precedente art. 131.

Con tale inequivoca espressione, il legislatore toscano ha chiarito, ove ve ne fosse bisogno, che l'attività di accertamento del collegio si limita ad acclarare se il maestro di sci è già in possesso dei requisiti richiesti dalla legge e, in particolare, dell'abilitazione professionale. Difatti, in presenza di una domanda di iscrizione da parte di chi non abbia esercitato stabilmente fino ad allora la professione in Toscana, non si vede come possa dirsi che tale requisito deve permanere, se non riferendosi all'abilitazione conseguita in altra Regione o Provincia autonoma e risultante dall'iscrizione nel relativo albo professionale.

3.– Il ricorrente denuncia l'art. 134, comma 2, della legge regionale toscana n. 42 del 2000, nel testo sostituito dalla norma impugnata, anche nella parte in cui affida la verifica circa la permanenza dei requisiti di iscrizione all'albo proprio al collegio regionale dei maestri di sci, ovvero ad un organo in «possibile conflitto di interessi». Il

collegio, in quanto composto da potenziali concorrenti dell'aspirante all'iscrizione, sarebbe nelle condizioni di «influenzare gli esiti del processo di selezione» in danno del candidato.

La questione non è fondata.

A tal fine, è sufficiente osservare che la competenza del collegio in tema di “iscrizioni” e di “tenuta” dell'albo professionale è sancita dalla normativa dello Stato, cui la legislazione regionale di dettaglio è tenuta a uniformarsi. In particolare, provvede in tal senso l'art. 13, comma 4, della legge n. 81 del 1991, e dunque il ricorrente non può contestare, sul piano del riparto costituzionale delle competenze legislative, il contenuto di una norma regionale introdotta in adempimento del rapporto di integrazione tra legge quadro e normativa regionale di attuazione, nelle materie indicate dall'art. 117, terzo comma, Cost. e, nello specifico, nella materia «professioni».

Si deve aggiungere che si rivela erronea l'affermazione del ricorrente secondo cui il collegio avrebbe spazi di discrezionalità impiegabili in danno del candidato all'iscrizione: per i maestri di sci abilitati presso altra Regione o Provincia autonoma la verifica preliminare all'iscrizione, infatti, come si è visto, è meramente ricognitiva.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Toscana 11 dicembre 2012, n. 74, recante «Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) in attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno», promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2013.

Sentenza: 2 dicembre 2013, n. 285

Materia: istituzionale, ordinamento degli enti locali

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera s). della Costituzione; art. 15, secondo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo unico della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 23 novembre 2012, n. 33 (Modificazione alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 – Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti)

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 23 novembre 2012, n. 33 (Modificazione alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 – Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti); inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 33 del 2012, promossa in riferimento all'art. 15, secondo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta)

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

La disposizione impugnata riguarda la gestione dei rifiuti e sostituisce il comma 5 dell'art. 7 della legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti) prevedendo un divieto generale di realizzazione e di utilizzazione sull'intero territorio regionale di impianti di trattamento a caldo quali incenerimento, termovalorizzazione, pirolisi o gassificazione.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione contrasterebbe, in primo luogo, con l'art. 7, comma 1, lettera a), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 giugno 2003, n. 19 (Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale) da cui discenderebbe la violazione dell'art. 15, secondo comma, dello statuto speciale per la Valle d'Aosta (l.cost. 4/1948), perché sarebbe stata adottata sulla base di un referendum propositivo che "non doveva essere dichiarato ammissibile".

In particolare, la Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare, tenuta a pronunciarsi sulla competenza regionale nella materia oggetto della proposta di legge, secondo quanto stabilito dal predetto art. 7, comma 1, lettera a), avrebbe "erroneamente ricondotto la proposta di legge regionale in esame alla materia della tutela della salute".

In sintesi, il ricorrente non contesta, dunque, la violazione di una norma da parte della Regione, ma le modalità con cui è stato esercitato il potere della Commissione

regionale per i procedimenti referendari. Sotto questo profilo, la Corte sottolinea nella sentenza in esame l'impropria utilizzazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dello strumento del giudizio di costituzionalità della legge "*per un fine a esso estraneo*", con conseguente inammissibilità della relativa censura (ordinanze n. 195 del 2012, n. 442 del 2001, n. 144 del 2000).

In secondo luogo, la norma impugnata in quanto riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente di competenza esclusiva statale, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), In particolare la disposizione de qua si porrebbe in contrasto con l'art. 195, comma 1, lett. f) e p), d.lgs. n. 152 del 2006 e con l'art. 196, comma 1, lett. n) e o), dello stesso decreto che individuano rispettivamente le competenze amministrative statali e quelle regionali nella gestione dei rifiuti.

A tal proposito la Corte ribadisce principi già espressi in precedenti pronunce in base ai quali in materia di tutela dell'ambiente non può riconoscersi una competenza regionale anche se le Regioni possono stabilire "*per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati*", pur sempre nel rispetto "*della normativa statale di tutela dell'ambiente*" (cfr. sentenza n. 61/2009). Al contempo «i poteri regionali "*non possono consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili [...] di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio [...]*» (sent. n. 54 del 2012).

Nel caso di specie la norma impugnata, riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale, eccede la competenza regionale. La norma regionale preclude infatti allo Stato di esercitare ai sensi dell'art. 195, comma 1, lett. f) d.lgs.152/2006 il potere di localizzare gli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti di preminente interesse nazionale nell'intera Regione autonoma Valle d'Aosta.

Inoltre, la disposizione impugnata, imponendo un divieto generale di realizzazione e utilizzo di determinati impianti su tutto il territorio regionale contrasta con la lett. p), comma 1, art. 195 e con le lett. n) e o), comma 1, dell'art. 196, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Secondo queste disposizioni, spetta allo Stato "l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti" (articolo 195, comma 1, lett. p); nel rispetto di tali criteri generali, la Regione definisce i "criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti" (art. 196, comma 1, lett. n); inoltre, la Regione determina i "criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento [...]" (art. 196, comma 1, lett. o), dovendo rispettare "i principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'articolo 195 [...]", sulla base di quanto indicato nella parte iniziale dello stesso art. 196, comma 1.

La Corte dichiara dunque l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge reg. Valle d'Aosta n. 33 del 2012, perché in contrasto con gli artt. 195, comma 1, lett. f) e p), e 196, comma 1, lett. n) e o), del d.lgs. n. 152 del 2006, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Intervento in giudizio - Intervento spiegato da soggetti privati in un giudizio di legittimità in via principale - Giudizio che si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa - Inammissibilità dell'intervento. - - Costituzione, art. 127; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 31 e seguenti.

Rifiuti - Norme della Regione Valle d'Aosta - Ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali non pericolosi - Divieto generale di realizzazione e utilizzazione sull'intero territorio regionale di impianti di trattamento a caldo per lo smaltimento dei rifiuti (incenerimento, termovalorizzazione, pirolisi o gassificazione) - Ricorso del Governo - Asserita violazione dello statuto regionale in quanto la disposizione impugnata sarebbe stata adottata sulla base di un referendum propositivo che "non doveva essere dichiarato ammissibile" - Impropria utilizzazione dello strumento del giudizio di costituzionalità della legge "per un fine a esso estraneo" - Inammissibilità della questione. - Legge della Regione Valle d'Aosta 23 novembre 2012, n. 33, articolo unico. - Statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 15, secondo comma.

Rifiuti - Norme della Regione Valle d'Aosta - Ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali non pericolosi - Divieto generale di realizzazione e utilizzazione sull'intero territorio regionale di impianti di trattamento a caldo per lo smaltimento dei rifiuti (incenerimento, termovalorizzazione, pirolisi o gassificazione) - Norma che eccede la competenza regionale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Valle d'Aosta 23 novembre 2012, n. 33, articolo unico. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 2006, n. 152, artt. 195, comma 1, lettere f) e p), e 196, comma 1, lettere n) e o). (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.49 del 4-12-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 23 novembre 2012, n. 33 (Modificazione alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 – Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-28 gennaio 2013, depositato in cancelleria il 29 gennaio 2013 ed iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2013.

Visti l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nonché gli atti di intervento della Paul Wurth Italia S.p.a. e di Roscio Fabrizio ed altri;

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Roberto Damonte per la Paul Wurth Italia S.p.a., Domenico Palmas per Roscio Fabrizio ed altri, l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 23-28 gennaio 2013, depositato in cancelleria il 29 gennaio 2013 e iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2013, ha impugnato l'articolo unico della legge della Regione autonoma Valle

d'Aosta/Vallée d'Aoste 23 novembre 2012, n. 33 (Modificazione alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 – Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti).

La disposizione impugnata riguarda la gestione dei rifiuti e, in particolare, la realizzazione e utilizzazione di impianti di trattamento a caldo per il loro smaltimento. Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione contrasterebbe, in primo luogo, con l'art. 15, secondo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione all'art. 7, comma 1, lettera a), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 giugno 2003, n. 19 (Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale), perché sarebbe stata adottata sulla base di un referendum propositivo che «non doveva essere dichiarato ammissibile».

In secondo luogo, la norma impugnata sarebbe riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente di competenza esclusiva statale, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La disposizione regionale si porrebbe in contrasto con le norme del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in particolare con l'art. 195, comma 1, lettere f) e p) e con l'art. 196, comma 1, lettere n) e o), che individuano le competenze amministrative statali (art. 195) e quelle regionali (art. 196) nella gestione dei rifiuti.

2.— In via preliminare, deve essere confermata l'ordinanza, deliberata nel corso dell'udienza pubblica ed allegata alla presente sentenza, con la quale sono stati dichiarati inammissibili gli interventi spiegati dai signori Fabrizio Roscio, Marco Grange, Jeanne Cheillon, Anna Gambero, Elisa Maria Désandré, nonché dalla Paul Wurth Italia S.p.a. nel presente giudizio.

Il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione ai sensi dell'art. 127 Cost. e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente innanzi a questa Corte in via incidentale.

Deve quindi ritenersi inammissibile l'intervento, nei giudizi di costituzionalità in via principale, di soggetti privi di potere legislativo (ex plurimis, sentenze n. 220 e n. 118 del 2013, n. 245, n. 114 e n. 105 del 2012, n. 69 e n. 33 del 2011, n. 278 e n. 121 del 2010, ordinanza n. 107 del 2010).

3.— Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità della censura riferita all'art. 15, secondo comma, dello statuto speciale per la Valle D'Aosta/Vallée d'Aoste.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la disposizione impugnata contrasti con l'art. 7, comma 1, lettera a), della legge reg. n. 19 del 2003, da cui discenderebbe la violazione del parametro statutario richiamato, perché la disposizione sarebbe stata adottata sulla base di un referendum propositivo che «non doveva essere dichiarato ammissibile». In particolare, la Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare, tenuta a pronunciarsi in merito «alla competenza regionale nella materia oggetto della proposta di legge», secondo quanto stabilito dal

predetto art. 7, comma 1, lettera a), avrebbe «erroneamente ricondotto la proposta di legge regionale in esame alla materia della tutela della salute».

Il Presidente del Consiglio dei ministri non contesta, dunque, la violazione di una norma da parte della Regione, ma le modalità con cui è stato esercitato il potere della Commissione regionale per i procedimenti referendari. Non è questa però la sede idonea per poter valutare tale doglianza, non essendo stato richiesto dal ricorrente un “giudizio sulle leggi”. Il Presidente del Consiglio dei ministri, quindi, ha compiuto una «impropria utilizzazione» dello strumento del giudizio di costituzionalità della legge «per un fine a esso estraneo», con conseguente inammissibilità della relativa censura (ordinanze n. 195 del 2012, n. 442 del 2001, n. 144 del 2000).

4.— Ai fini dell’esame del merito della censura riferita all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., va innanzitutto ricostruito il quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata.

4.1.— Come più volte precisato da questa Corte, la gestione dei rifiuti è ascrivibile alla materia della «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» riservata, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla legislazione esclusiva dello Stato (ex multis, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009). In questo ambito, «non può riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell’ambiente», anche se le Regioni possono stabilire «per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati», pur sempre nel rispetto «della normativa statale di tutela dell’ambiente» (sentenza n. 61 del 2009). Al contempo, «i poteri regionali “non possono consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili [...] di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio [...]» (sentenza n. 54 del 2012).

4.2.— Il legislatore statale ha regolato la materia della gestione dei rifiuti nella Parte quarta, Titolo I (Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati), del d.lgs. n. 152 del 2006. La normativa statale individua poteri e funzioni dei diversi livelli di governo, che devono essere esercitati «in conformità alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto» (art. 177, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Allo Stato, oltre alle attività già indicate nel resto della Parte quarta del Titolo I del d.lgs. n. 152 del 2006, spettano numerose competenze (art. 195), tra le quali l’individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, sentita la Conferenza unificata, procedendo secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale (art. 195, comma 1, lettera f), e l’indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti (art. 195, comma 1, lettera p). Queste attività si connettono con le più generali funzioni di indirizzo e coordinamento (art. 195, comma 1, lettera a), la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti (art. 195, comma 1, lettera b), l’individuazione di obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti (art. 195, comma 1, lettera l).

Inoltre, l’art. 196 dispone che «sono di competenza delle regioni, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi

compresi quelli di cui all'articolo 195» una serie di poteri, tra i quali la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali indicati nell'articolo 195, comma 1, lettera p) (art. 196, comma 1, lettera n), nonché la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento (art. 196, comma 1, lettera o). In questi casi, la Regione deve quindi procedere nel rispetto di criteri e procedure stabiliti a livello statale.

5.— Nel merito, la questione è fondata.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma censurata è riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente di competenza esclusiva statale ed è in contrasto con l'art. 195, comma 1, lettere f) e p) e con l'art. 196, comma 1, lettere n) e o), del d.lgs. n. 152 del 2006.

La norma regionale dispone, con riferimento al ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali non pericolosi, un divieto generale di realizzazione e utilizzazione sull'intero territorio regionale di impianti di trattamento a caldo per lo smaltimento dei rifiuti (quali incenerimento, termovalorizzazione, pirolisi o gassificazione).

La norma eccede la competenza regionale. Infatti, la disciplina della gestione dei rifiuti, come già osservato, rientra nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» riservata, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (ex multis, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009).

Esercitando tale competenza, lo Stato ha regolato, con l'art. 195, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 152 del 2006, il potere di localizzare gli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti di preminente interesse nazionale.

La norma regionale preclude allo Stato, con procedure difformi da quelle disposte dalla norma statale, di individuare impianti di preminente interesse nazionale con la tecnica del trattamento a caldo dei rifiuti nell'intera Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Tale divieto impedisce la realizzazione delle finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale, indicate dalla norma statale.

Questa Corte ha rilevato che «la comprensibile spinta, spesso presente a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi (secondo il noto detto “not in my back-yard”), non può tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale» (sentenza n. 62 del 2005).

La disposizione impugnata contrasta con la lettera p), comma 1, art. 195 e con le lettere n) e o), comma 1, dell'art. 196, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Secondo queste disposizioni, spetta allo Stato «l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti» (articolo 195, comma 1, lettera p); nel rispetto di tali criteri generali, la Regione definisce i «criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti» (art. 196, comma 1, lettera n); inoltre, la Regione determina i «criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento [...]» (art. 196, comma 1, lettera o), dovendo rispettare «i principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte

quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'articolo 195 [...]», sulla base di quanto indicato nella parte iniziale dello stesso art. 196, comma 1.

La disposizione impugnata, imponendo un divieto generale di realizzazione e utilizzo di determinati impianti su tutto il territorio regionale, non contiene un "criterio" né di localizzazione, né di idoneità degli impianti. Si tratta di un limite assoluto, che si traduce in una aprioristica determinazione dell'inidoneità di tutte le aree della Regione a ospitare i predetti impianti. Questa Corte, in altre materie come quella della localizzazione di impianti energetici, ha affermato il principio generale per cui la Regione «non può introdurre "limitazioni alla localizzazione", ben può somministrare "criteri di localizzazione", quand'anche formulati "in negativo", ovvero per mezzo della delimitazione di aree ben identificate, ove emergano interessi particolarmente pregnanti affidati alle cure del legislatore regionale, e purché ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa» (sentenza n. 278 del 2010); del resto, «la generale esclusione di tutto il territorio [...] esime dalla individuazione della ratio che presiede alla dichiarazione di inidoneità di specifiche tipologie di aree» (sentenza n. 224 del 2012); pertanto, alla Regione non può essere consentito, anche nelle more della definizione dei criteri statali, di porre limiti assoluti di edificabilità degli impianti (sentenza n. 192 del 2011).

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge reg. Valle d'Aosta n. 33 del 2012, perché in contrasto con gli artt. 195, comma 1, lettere f) e p), e 196, comma 1, lettere n) e o), del d.lgs. n. 152 del 2006, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 23 novembre 2012, n. 33 (Modificazione alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 – Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 33 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 15, secondo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Sabino CASSESE, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Sentenza: 4 dicembre 2013, n. 286

Materia: ordinamento civile e coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 8 e 9 della legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15 (Disposizioni di manutenzione e adeguamento della normativa regionale); artt. 8, comma 8, e 18, comma 1, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2012)

Esito:

1) illegittimità costituzionale - in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. – dell'art. 8 della legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15 (Disposizioni di manutenzione e adeguamento della normativa regionale), e dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2012), che ha sostituito il testo del predetto art. 8, legge reg. Liguria n. 15 del 2011;

2) cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri;

3) estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 8, della legge reg. Liguria n. 38 del 2011, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Estensore nota: Marianna Martini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva la questione di legittimità costituzionale in relazione alla legge reg. Liguria n. 15 del 2011 (artt. 8 e 9), con un primo ricorso, e, con un secondo ricorso, in relazione alla legge reg. Liguria n. 38 del 2011 (art. 8, comma 8, e art. 18, comma 1).

L'art. 8 della legge n. 15 del 2011 suddetta regola il trattamento feriale del personale regionale in occasione della "prosecuzione" del rapporto di lavoro con l'ente territoriale in altra forma giuridica. Infatti, in tale evenienza la norma impugnata istituisce un meccanismo di conversione, in base al quale le ferie maturate non fruite nel primo rapporto, ragguagliate al valore di esse nel nuovo regime, sono ricalcolate nel numero di giornate che in tal modo risulta.

A parere del Governo l'art. 8 inciderebbe sulla disciplina delle ferie, la quale rappresenta un aspetto fondamentale del contratto di diritto privato tra i dipendenti pubblici regionali e l'ente di appartenenza, soggetta, altresì, alla contrattazione collettiva. Poiché la disciplina di aspetti che attengono al rapporto di lavoro dei lavoratori pubblici in regime contrattualizzato rientra nella competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile, la norma regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.

L'art. 8 in esame, inoltre, contrasterebbe con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e con i principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, sanciti dall'art. 97 Cost., dal momento che differenzerebbe ingiustificatamente la disciplina delle ferie dei dipendenti della Regione Liguria con quella di tutte le altre Regioni.

La stessa disposizione violerebbe, altresì, i principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., poiché consente la conversione delle ferie oltre i casi previsti dal contratto collettivo di riferimento.

Inoltre, con il primo ricorso, viene impugnato anche l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011, ai sensi del quale dal 1° gennaio 2012 le spese per il personale preposto agli uffici stampa non concorrono ai fini della determinazione dei limiti di spesa del personale; tale disposizione, infatti, introdurrebbe una deroga al limite previsto dalla legislazione statale, violando i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il censurato art. 9 contrasterebbe, altresì, con gli artt. 3 e 97 Cost., dal momento che provocherebbe una disparità di trattamento, in riferimento ai vincoli di spesa, con le altre Regioni.

In pendenza del giudizio, tuttavia, l'art. 9 in parola è stato abrogato ancor prima che entrasse in vigore, ad opera dell'art. 18, comma 2, della legge reg. Liguria n. 38 del 2011. Pertanto, alla luce di detto *ius superveniens*, la resistente ha eccepito, tra l'altro, l'intervenuta cessazione della materia del contendere e il difetto di interesse al ricorso sul punto.

Con un secondo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, innanzitutto, dell'art. 18, comma 1, legge reg. Liguria n. 38 del 2011, che ha sostituito il già impugnato art. 8 della legge regionale n. 15 del 2011. Infatti, a parere del ricorrente, anche con riferimento alla nuova formulazione, l'istituto delle ferie colliderebbe tanto con il Titolo III del decreto legislativo n. 165 del 2001, quanto con la contrattazione collettiva di riferimento. Per tale motivo contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in riferimento all'ordinamento civile e con i principi sanciti dagli artt. 3 e 97 Cost.

Il ricorrente solleva, poi, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 8, della stessa legge n. 38 del 2011, dal momento che la norma non prevede procedure di valutazione comparativa ad evidenza pubblica, collidendo con il decreto legislativo n. 165 del 2001; da tale violazione conseguirebbe il contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. Preme, tuttavia, rilevare che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato all'impugnazione dell'art. 8 in esame e che la Regione Liguria ha accettato la rinuncia.

Data la connessione oggettiva e soggettiva dei due ricorsi, i giudizi sono stati riuniti dalla Corte e decisi con un'unica pronuncia.

Preliminarmente, la Corte dichiara cessata la materia del contendere relativamente all'art. 9 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011, dal momento che la

disposizione era destinata a operare dal 1° gennaio 2012 ed è stata abrogata dalla legge reg. Liguria n. 38 del 2011 (art. 18, comma 2). Detto altrimenti, la norma è stata espunta dal regolamento prima che entrasse in vigore, per cui essa non ha avuto applicazione medio tempore.

Ancora preliminarmente, la Corte accerta l'estinzione del giudizio relativamente all'art. 8, comma 8, legge reg. Liguria n. 38 del 2011, in quanto il ricorrente ha rinunciato e tale rinuncia è stata accettata dalla Regione Liguria.

Le questioni di legittimità dell'art. 8 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011 e dell'art. 18, comma 1, della legge reg. Liguria n. 38 del 2011 vengono, quindi, esaminate congiuntamente dalla Corte, poiché sono due versioni successive della medesima disposizione relativa alle ferie del personale regionale.

A tal proposito la Corte, dopo aver disatteso la cessazione della materia del contendere richiesta dalla Regione Liguria e rigettato sia l'inammissibilità (sollevata dalla medesima difesa regionale per genericità e contraddittorietà delle censure di parte ricorrente) che l'eccezione di difetto di interesse del Governo, si esprime nel merito. A tal proposito la Corte dichiara tutte le questioni fondate per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost. Infatti, l'istituto delle ferie è parte integrante del trattamento del prestatore di lavoro subordinato; dopo la privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, la materia è regolata dalla legge dello Stato e dalla contrattazione collettiva. Pertanto, dato che la Regione ha legiferato in tema di ferie ha invaso la sfera di esclusiva competenza dello Stato in materia di ordinamento civile.

Inoltre, le ipotesi di «cessazione e collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico», che, secondo la normativa regionale impugnata, determinano l'effetto della «conversione» delle ferie maturate e non fruite «dai dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con la Regione Liguria con forma contrattuale diversa», sono altrimenti regolate dalle clausole contrattuali. Tanto nel caso di cessazione del rapporto di lavoro quanto in quello di collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico, la difformità dalla disciplina contrattuale è parimenti confermata dalla Corte.

Infine, le disposizioni regionali censurate contrastano anche con la nuova disciplina statale. Infatti, quest'ultima prevede regole generali che impongono la liquidazione dell'indennità sostitutiva delle ferie all'atto della cessazione del rapporto tutte le volte che il mancato godimento di esse sia dipeso da causa non imputabile al lavoratore; inoltre, il legislatore statale del 2012 vieta la «monetizzazione» sotto qualsiasi forma («in nessun caso»), mentre la censurata normativa regionale, nelle ipotesi di cessazione del rapporto come di collocamento in aspettativa, opera sempre e comunque una «monetizzazione», ancorché virtuale, delle ferie non godute al termine del primo rapporto di lavoro. E ancora, la legge statale non consente mai la conservazione oltre il primo semestre dell'anno successivo a quello di maturazione, rinviando sul punto alle discipline contrattuali di settore dei riposi annuali («obbligatoriamente fruiti secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti»), mentre la legge regionale dispone il suddetto ragguglio delle ferie residue in vista di una conservazione a tempo indefinito del diritto a fruirne nel successivo rapporto.

In definitiva, appaiono evidenti le ragioni dell'illegittimità costituzionale tanto dell'art. 8 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011 quanto dell'art. 18, comma 1, della legge reg. n. 38 del 2011 (che ha sostituito il testo del primo), per violazione dell'art.

117, secondo comma, lettera l), Cost., che, peraltro, consente di ritenere assorbite le ulteriori censure.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Personale preposto agli uffici stampa - Previsione che le relative spese non concorrono ai fini della determinazione del limite stabilito dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Asserita violazione dei principi di eguaglianza e di imparzialità - Ius superveniens abrogativo della norma censurata - Norma medio tempore non applicata - Cessazione della materia del contendere. - Legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15, art. 9. - Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Ufficio stampa - Copertura dei posti previsti nella dotazione organica, in attesa che vengano espletate le procedure concorsuali - Prevista possibilità di assunzioni con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, mediante scelta diretta motivata - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Asserita violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Sopravvenuta rinuncia all'impugnazione, accettata dalla controparte - Estinzione del processo. - Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38, art. 8, comma 8. - Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle ferie - Dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con forma contrattuale diversa che comporti la cessazione o il collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico - Prevista possibilità di conversione delle ferie, previa intesa con il dipendente interessato, e con la garanzia dell'invarianza della spesa finale (c.d. monetizzazione) - Regolamentazione di aspetti inerenti al rapporto di lavoro dei lavoratori pubblici in regime contrattualizzato - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure. - Legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15, art. 8. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l) (artt. 3, 97 e 117, terzo comma)

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle ferie - Dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con forma contrattuale diversa che comporti la cessazione o il collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico - Previsione che le ferie maturate e non fruite non possono essere monetizzate e sono convertite in un numero di giorni parametrato al valore economico della giornata lavorativa nell'ambito della nuova tipologia contrattuale - Regolamentazione di aspetti inerenti al rapporto di lavoro dei lavoratori pubblici in regime contrattualizzato - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure. - Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38, art. 18, comma 1. - Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera l) (artt. 3 e 97). (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.50 del 11-12-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 9 della legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15 (Disposizioni di manutenzione e adeguamento della normativa regionale) e degli artt. 8, comma 8, e 18, comma 1, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2012), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 1°-3 agosto 2011 e il 22-24 febbraio 2012, depositati in cancelleria il 5 agosto 2011 ed il 28 febbraio 2012 ed iscritti al n. 78 del registro ricorsi 2011 e al n. 37 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Santarelli per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con un primo ricorso, iscritto al n. 78 del relativo registro dell'anno 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, degli artt. 8 e 9 della legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15 (Disposizioni di manutenzione e adeguamento della normativa regionale).

1.1.– L'art. 8 della suddetta legge regionale prevede, nel suo unico comma, che «1. Nei casi in cui occorra garantire la continuità del servizio, le ferie dei dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con la Regione Liguria con forma contrattuale diversa che comporti la cessazione o il collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico possono essere convertite, previa intesa con il dipendente interessato, garantendo, anche dal punto di vista teorico, l'invarianza della spesa finale». Il Governo sostiene che la disposizione regionale impugnata incide sulla disciplina delle ferie, fondamentale aspetto del contratto di diritto privato che lega i dipendenti pubblici regionali – attualmente privatizzati – all'ente di appartenenza e che risulta regolata dalla contrattazione collettiva. Sicché, rientrando la regolamentazione di aspetti inerenti al rapporto di lavoro dei lavoratori pubblici in regime contrattualizzato nella specifica competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile (come più volte affermato da questa Corte), la disposizione regionale impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il censurato art. 8 della legge regionale in oggetto, inoltre, si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e con quelli di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., differenziando in modo ingiustificato la disciplina delle ferie dei dipendenti della Regione Liguria rispetto a quella di tutte le altre Regioni.

La medesima disposizione regionale, infine, consentendo la conversione delle ferie oltre i casi previsti dal contratto collettivo di riferimento, urterebbe contro i principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. In particolare, con l'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), come da ultimo sostituito dal comma 7 dell'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, che obbliga le Regioni alla riduzione delle spese per il personale, nonché, con l'art. 76, comma 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge,

con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, con cui il legislatore statale ha imposto agli enti pubblici una rigorosa programmazione di spesa per il personale, fissando pure una disciplina vincolistica per tale tipologia di spesa.

1.2.– Viene impugnato, altresì, l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011, secondo cui dal 1° gennaio 2012 le spese per il personale preposto agli uffici stampa, conformati dalla normativa regionale ai sensi dell'art. 9 della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) e successive modificazioni ed integrazioni, non concorrono ai fini della determinazione dei limiti di spesa del personale e di quelli di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78, del 2010. La norma regionale in esame, ad avviso del ricorrente, introduce una evidente deroga al limite previsto in sede di legislazione statale, in quanto stabilisce che una determinata quota di personale non concorra al computo della spesa ai fini del raggiungimento del tetto massimo di spesa sopra descritto. Donde la lesione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

L'impugnato art. 9, inoltre, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., venendo meno sia al principio di eguaglianza che a quello di imparzialità, in ragione dei profili di disparità di trattamento introdotti in relazione ai vincoli di spesa cui sono assoggettate le altre Regioni ai sensi della disciplina statale di cui al succitato art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

2.– Nelle more del giudizio, l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011 è stato abrogato – poco prima del 1° gennaio 2012, data di decorrenza della sua efficacia – dall'art. 18, comma 2, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2012), entrata in vigore il 28 dicembre 2011. Tant'è che, alla luce di detto *ius superveniens*, nella memoria di costituzione la resistente ha eccepito, tra l'altro, la intervenuta cessazione della materia del contendere e il difetto di interesse al ricorso sul punto.

3.– Con successivo ricorso, iscritto al n. 37 del relativo registro dell'anno 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., degli artt. 8, comma 8, e 18, comma 1, della citata legge reg. Liguria n. 38 del 2011.

3.1.– L'art. 18, comma 1, della legge regionale in esame, nel sostituire il già impugnato (con il primo ricorso) art. 8 della legge regionale n. 15 del 2011, prevede che «1. Le ferie maturate e non fruite dai dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con la Regione Liguria con forma contrattuale diversa, che comporti la cessazione dal rapporto di lavoro in essere o il collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico, non possono essere monetizzate e sono convertite in un numero di giorni parametrato al valore economico della giornata lavorativa nell'ambito della nuova tipologia contrattuale».

Sostiene il ricorrente, anche in riferimento a detta riformulazione della norma, che l'istituto delle ferie è rimesso alla contrattazione collettiva e ne desume che la disposizione regionale ora censurata, come quella originaria previamente impugnata, collide, pertanto, sia contro le disposizioni del Titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle

amministrazioni pubbliche), sia contro le previsioni della specifica contrattazione collettiva di riferimento. Di qui la denunciata violazione dell'art.117, secondo comma, lettera l), Cost. (ordinamento civile), come pure dei principi di ragionevolezza, di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione, sanciti dagli artt. 3 e 97 Cost.

3.2.– Quanto poi all'art. 8, comma 8, della medesima legge regionale n. 38 del 2011, esso ha modificato l'art. 29 della legge regionale n. 25 del 2006, introducendo, al comma 2, la lettera d quater, secondo cui «sino all'espletamento delle procedure concorsuali o di mobilità relative alla copertura dei posti previsti nella dotazione organica dell'Ufficio stampa, l'Ufficio di Presidenza, nel rispetto dei limiti di spesa di cui alla lettera d sexies, su proposta del Presidente può individuare, mediante scelta diretta motivata in relazione alla professionalità richiesta, unità di personale che sono assunte con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, di durata sino al 30 giugno 2013, con applicazione del contratto di lavoro giornalistico».

Ad avviso del Governo, tale disposizione regionale, non prevedendo procedure di valutazione comparativa ad evidenza pubblica, si pone in contrasto con l'art. 36 del d.lgs. n.165 del 2001, che, nel disciplinare l'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile, consente le assunzioni a tempo determinato esclusivamente per esigenze temporanee ed eccezionali e nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti. Donde la denunciata violazione dei principi di uguaglianza e buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva l'ordinamento civile e, quindi, anche i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi), alla competenza esclusiva dello Stato.

4.– Con atto depositato il 17 maggio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato all'impugnazione dell'art. 8, comma 8, della legge reg. n. 38 del 2011 e con atto depositato il 25 febbraio 2013 la Regione Liguria ha accettato l'anzidetta rinuncia parziale al ricorso.

5.– La difesa regionale, nelle memorie depositate nell'imminenza dell'udienza, ha insistito nell'eccezione di difetto d'interesse a ricorrere in conseguenza dello ius superveniens costituito dall'art. 5, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, come integrato dall'art. 1, comma 55, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013). Tale disposizione prevede che «Le ferie, i riposi ed i permessi spettanti al personale, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché delle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), sono obbligatoriamente fruiti secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti e non danno luogo in nessun caso alla corresponsione di trattamenti economici sostitutivi. La presente disposizione si applica anche in caso di cessazione del rapporto di lavoro per mobilità, dimissioni, risoluzione, pensionamento e raggiungimento del limite di età. Eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli cessano di avere applicazione a decorrere

dall'entrata in vigore del presente decreto. La violazione della presente disposizione, oltre a comportare il recupero delle somme indebitamente erogate, è fonte di responsabilità disciplinare ed amministrativa per il dirigente responsabile [...]».

Ad avviso della Regione Liguria, dunque, la disciplina statale che rinvia alla contrattazione collettiva, evocata dal Governo quale "parametro interposto" in relazione alla dedotta lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, sarebbe stata disapplicata dallo *ius superveniens* anzidetto, a suo dire radicalmente ostativo a qualunque forma di monetizzazione, persino in caso di cessazione del rapporto di lavoro. Sicché, alla luce del mutato quadro normativo di riferimento, il Governo non avrebbe più interesse alla caducazione di una normativa, come quella regionale impugnata, intesa a favorire l'effettivo godimento delle ferie del personale regionale (anche nel caso di "prosecuzione" del rapporto di lavoro in altra forma) e, quindi, fondamentalmente coerente con la nuova legislazione statale, oltre che con quella di derivazione europea.

6.– In considerazione della loro connessione oggettiva e soggettiva, i giudizi relativi alle disposizioni regionali suindicate devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

7.– Dev'essere, innanzitutto, dichiarata cessata la materia del contendere con riguardo alle censure proposte dal Governo in relazione all'art. 9 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011. La disposizione censurata, destinata ad operare dal 1° gennaio 2012, è stata infatti abrogata dall'art. 18, comma 2, della legge reg. Liguria n. 38 del 2011, entrata in vigore il 28 dicembre 2011. La norma impugnata, quindi, è stata espunta dalla legislazione regionale prima che potesse esplicare alcun effetto (in casi analoghi, sentenze n. 300 del 2012 e n. 341 del 2009). Il che consente di ritenere pacifica la sua mancata applicazione medio tempore. Tanto è vero che, con l'ultima memoria depositata in giudizio, la difesa dello Stato ha dichiarato di avere «formalizzato il proprio intendimento di rinunciare all'impugnativa [de qua]», con il che, pur in carenza di un atto formale di rinuncia, ha inteso sostanzialmente manifestare «di non avere più interesse ad una pronuncia nel merito dopo l'avvenuta abrogazione [...] della disposizione che qui viene in rilievo» (per una fattispecie simile, sentenza n. 234 del 2009).

8.– Ancora preliminarmente, va rilevato che, dopo il deposito del ricorso, il ricorrente ha rinunciato, in questo caso in modo formale, all'impugnazione dell'art. 8, comma 8, della legge reg. Liguria n. 38 del 2011 e che tale rinuncia è stata ritualmente accettata dalla Regione Liguria. Ne consegue l'estinzione del giudizio relativamente alle questioni aventi ad oggetto la predetta disposizione censurata (tra le altre, su tale principio, sentenze n. 77 del 2013 e n. 262 del 2012).

9.– Le questioni di legittimità dell'art. 8 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011 e dell'art. 18, comma 1, della legge reg. Liguria n.38 del 2011 possono essere esaminate congiuntamente, trattandosi di due versioni successive della medesima disposizione in tema di ferie del personale regionale.

Difatti, l'art. 8 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011, in entrambe le formulazioni sottoposte all'esame di questa Corte (quella originaria e quella novellata dall'art. 18, comma 1, della legge reg. n. 38 del 2011), regola il trattamento feriale del

personale regionale in occasione della “prosecuzione” del rapporto di lavoro con l’ente territoriale in altra forma giuridica.

In particolare, la normativa regionale in esame disciplina tutte quelle ipotesi in cui al rapporto di lavoro a tempo indeterminato intercorrente fra il singolo e la Regione si venga a sovrapporre, per effetto del conferimento di incarico e di conseguente collocamento in aspettativa del destinatario, un altro rapporto di lavoro a tempo determinato. In situazioni del genere, potrebbe verificarsi che il singolo lavoratore, già collocato in aspettativa in virtù del conferimento di un incarico a termine, non sia riuscito a fruire dell’intero periodo feriale cui avrebbe avuto diritto, e ciò in relazione alla disciplina riguardante il rapporto di lavoro a tempo determinato instaurato a seguito del predetto incarico prima della sua scadenza (“cessazione”). Oppure, all’opposto, che il dipendente regionale che venga destinato ad altro incarico non abbia goduto di tutte le ferie maturate, fino al momento dell’attribuzione di esso, durante lo svolgimento del precorso rapporto di lavoro a tempo indeterminato (“collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell’incarico”).

In tali evenienze, le norme regionali impugnate istituiscono, quindi, un meccanismo di conversione, alla stregua del quale le ferie maturate e non fruite nel primo rapporto, ragguagliate al valore di esse nel nuovo regime, sono convertite (ricalcolate) nel numero di giornate che in tal modo ne risulta; così da poter essere godute nel corso dello svolgimento del secondo rapporto. Il dettato originario dell’art. 8 della legge reg. n. 15 del 2011 contempla la possibilità di un’intesa con il dipendente interessato, mentre il disposto (integralmente sostitutivo del primo) dell’art. 18, comma 1, della legge n. 38 del 2011 non prevede alternative di sorta.

9.1.– Dev’essere, a questo punto, disattesa la richiesta della Regione Liguria di dichiarare cessata la materia del contendere relativamente alle questioni concernenti l’art. 8 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011, sul presupposto della sostituzione integrale del suo testo, a distanza di circa sei mesi, da parte dell’art. 18, comma 1, della legge reg. n. 38 del 2011 (entrata in vigore il 28 dicembre 2011), anch’esso impugnato dal Governo con successivo ricorso, e del fatto che, a detta della difesa regionale, non avrebbe «avuto alcuna applicazione interinale».

Non vi sono, invero, elementi oggettivi dai quali si possa inferire con ragionevole certezza che la disposizione de qua non abbia avuto medio tempore alcuna applicazione. Anzi, proprio perché si tratta di una misura di efficacia immediata (“conversione” delle ferie ai fini della conservazione di esse nel “nuovo” rapporto di lavoro con la Regione), tutto lascia supporre che essa abbia potuto avere applicazione nel corso del semestre di vigenza (per una ipotesi simile, sentenza n. 19 del 2013). E, comunque, non consta univocamente che essa non abbia avuto nelle more alcuna concreta operatività (per un rilievo analogo, sentenza n. 307 del 2009).

9.2.– L’eccezione d’inammissibilità delle questioni in esame, sollevata dalla difesa regionale per alcuni profili di genericità e contraddittorietà delle censure articolate del ricorrente, dev’essere rigettata. Il nucleo essenziale dell’impugnazione del Governo è sufficientemente perspicuo. Esso si condensa nella dedotta occupazione da parte del legislatore regionale di uno spazio riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto afferente alla materia dell’ordinamento civile, e sorregge l’interesse del ricorrente alla caducazione della normativa censurata.

9.3.– L’eccezione di sopravvenuto difetto d’interesse del Governo, sviluppata dalla difesa regionale nelle memorie depositate nel corso del giudizio, dev’essere rigettata. È pur vero che, con il citato art. 5, comma 8, del d.l. n. 95 del 2012, alla disciplina contrattuale in tema di (“monetizzazione” delle) ferie – evocata dal Governo a fondamento dell’asserita lesione della sfera dell’ordinamento civile (riservata alla competenza esclusiva dello Stato) – si sono sovrapposte nuove regole direttamente dettate dalla legge statale.

A supporto del persistente interesse del Governo alla presente impugnazione, dev’essere, tuttavia, osservato che, nella specie, il mutato quadro normativo sopravvenuto alla proposizione del ricorso non ha efficacia retroattiva e non può, comunque, considerarsi, non riguardando direttamente le norme impugnite, soddisfacente della pretesa della parte ricorrente (per una fattispecie simile, sentenza n. 159 del 2001).

In questo caso, dunque, la legittimità della norma impugnata dev’essere valutata al momento della proposizione dei ricorsi, quando cioè la normativa interposta di matrice negoziale collettiva era ancora interamente in vigore.

Non ricorrono, quindi, i presupposti per una pronuncia di sopravvenuta carenza d’interesse del ricorrente.

Inoltre, anche in base alla normativa sopravvenuta, le ferie del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche, ivi comprese quelle regionali, rimangono obbligatoriamente fruiti «secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti», tuttora modellati dalla contrattazione collettiva dei singoli comparti. E la stessa attuale preclusione delle clausole contrattuali di miglior favore circa la “monetizzazione” delle ferie non può prescindere dalla tutela risarcitoria civilistica del danno da mancato godimento incolpevole. Tant’è che nella prassi amministrativa si è imposta un’interpretazione volta ad escludere dalla sfera di applicazione del divieto posto dall’art. 5, comma 8, del d.l. n. 95 del 2012 «i casi di cessazione dal servizio in cui l’impossibilità di fruire le ferie non è imputabile o riconducibile al dipendente» (parere del Dipartimento della funzione pubblica 8 ottobre 2012, n. 40033). Con la conseguenza di ritenere tuttora monetizzabili le ferie in presenza di «eventi estintivi del rapporto non imputabili alla volontà del lavoratore ed alla capacità organizzativa del datore di lavoro» (nota Prot. n. 0094806 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato).

Permane, quindi, un regime delle ferie di fonte contrattuale collettiva e, più in generale, di diritto comune, rispetto al quale sussiste un interesse anche attuale del Governo a verificare la rispondenza delle disposizioni regionali censurate in tema di “conversione”.

Del resto, anche il nuovo regime delle ferie introdotto con l’art. 5, comma 8, del d.l. n. 95 del 2012 può essere riconducibile ad una delle competenze statali di cui il Governo denuncia l’invasione, ossia a quella esclusiva in materia di ordinamento civile ovvero a quella concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. Al primo ambito, perché i rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni trovano la loro fonte costitutiva nel contratto individuale di lavoro, di guisa che l’appartenenza al diritto comune della disciplina di essi, come di qualunque altro contratto, non è esclusa dall’intervento regolativo della legge; nella specie, oltre tutto, in coerenza con l’espressa previsione, tra le fonti, non solo di quella contrattuale, ma anche «delle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto [...]» e delle disposizioni di legge (regolamento o statuto) introduttive di discipline specificamente destinate ai lavoratori del settore

pubblico, eventualmente derogabili da parte di successivi contratti o accordi collettivi (art. 2, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 165 del 2001). Al secondo ambito, perché l'esclusione di ogni forma di "monetizzazione" delle ferie, in chiave contraria a un pregresso ricorso incontrollato alla stessa, è inserita in un testo normativo di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica. Sicché, il Governo conserva interesse all'impugnazione in oggetto malgrado l'anzidetto *ius superveniens*. Non è affatto scontato, infatti, che la nuova disciplina di fonte statale sia tale da riassorbire il denunciato conflitto con i parametri costituzionali evocati delle disposizioni regionali sulla "conversione" delle ferie maturate e non godute all'esito del primo rapporto di lavoro con la Regione, onde assicurarne la fruizione "illimitata" durante lo svolgimento di quello successivo.

9.4.– Nel merito, tutte le questioni predette sono fondate per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

L'istituto delle ferie è parte integrante del trattamento del prestatore di lavoro subordinato, pubblico o privato che sia. Stante l'intervenuta privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che interessa, altresì, il personale delle Regioni, la materia è regolata dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da essa operato, alla contrattazione collettiva. La Regione, legiferando in tema di ferie, ha invaso, quindi, la sfera di esclusiva competenza legislativa dello Stato in materia di «ordinamento civile».

La giurisprudenza di questa Corte sull'individuazione dell'ambito di competenza del trattamento (economico e normativo) dei dipendenti regionali è costante: «essendo il rapporto di impiego di tali lavoratori ormai contrattualizzato, la sua disciplina [...] rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva statale (sentenze n. 339 e n. 77 del 2011)» (sentenza n. 290 del 2012; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 215 e n. 213 del 2012, nonché n. 324 del 2010). Per sostenere l'assunto contrario la difesa regionale erroneamente richiama, tra le altre, la sentenza n. 18 del 2013, la quale, invece, chiaramente ribadisce che la disciplina del trattamento economico (nella specie dei dirigenti regionali di area funzionale della Regione Calabria) dev'essere ascritta alla materia dell'ordinamento civile.

Peraltro, l'ecceppata consonanza delle disposizioni regionali censurate con la contrattazione collettiva per il personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali (artt. 18, commi 9 e 16, del contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato il 6 luglio 1995), anche con qualifica dirigenziale (art. 17, comma 13, del contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto il 10 aprile 1996), non sussiste.

Le ipotesi di «cessazione e collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico», al ricorrere delle quali la normativa regionale impugnata ricollega l'effetto della "conversione" delle ferie maturate e non fruitive «dai dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con la Regione Liguria con forma contrattuale diversa», sono, infatti, altrimenti regolate dalle clausole contrattuali.

Nel primo caso (cessazione del rapporto di lavoro), la difformità dalla disciplina contrattuale è palese, posto che questa, diversamente dalla norma regionale impugnata, prevede espressamente, in deroga alla regola generale dell'effettivo godimento del riposo feriale, il pagamento di un'indennità sostitutiva.

Nel secondo caso (collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico), le disposizioni regionali censurate si discostano parimenti dalla disciplina contrattuale. Implicitamente, se si accoglie un'interpretazione estensiva al collocamento in aspettativa della deroga della monetizzazione specificamente dettata per la cessazione

del rapporto. In modo più esplicito, se si considera che, in base alla contrattazione collettiva di riferimento, le ferie non godute nel corso dell'anno non sono accantonate sine die (tanto meno attraverso involuti sistemi di riparametrazione al valore economico acquisito nel successivo rapporto di lavoro), ma vanno comunque obbligatoriamente fruiti, da parte del personale regionale, entro il primo semestre dell'anno successivo «in caso di indifferibili esigenze di servizio», oppure entro il primo quadrimestre dell'anno successivo «in caso di motivate esigenze di carattere personale e compatibilmente con le esigenze di servizio» (da parte dei dirigenti regionali, in entrambe le ipotesi suaccennate, entro il primo semestre dell'anno successivo). E, persino se si ritiene che manchi una regolamentazione esaustiva della fattispecie in esame nell'ambito delle previsioni dei contratti collettivi di pertinente comparto, le impugnate disposizioni di legge regionale risultano, comunque, esorbitanti ed invasive del campo riservato dalla legge statale all'autonomia sindacale, perché finiscono illegittimamente per colmare una lacuna del vigente regime dettato in sede negoziale.

Ad ogni modo, neppure la sostanziale omogeneità con le previsioni dell'autonomia contrattuale che la Regione Liguria tende ad accreditare sarebbe sufficiente a “salvare” la normativa regionale in questione, perché questa Corte ha riconosciuto la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. anche in caso di norme regionali meramente ripetitive di clausole contrattuali collettive (sentenza n. 7 del 2011).

Le disposizioni regionali censurate contrastano, infine, anche con la nuova disciplina posta dalla legge statale. Non solo per la sopravvivenza delle regole generali che impongono la liquidazione dell'indennità sostitutiva delle ferie all'atto della cessazione del rapporto tutte le volte che il mancato godimento di esse sia dipeso da causa non imputabile al lavoratore, ma anche e soprattutto perché la censurata normativa regionale, nelle ipotesi di cessazione del rapporto come di collocamento in aspettativa, opera sempre e comunque una “monetizzazione”, ancorché virtuale, delle ferie non godute al termine del primo rapporto di lavoro. “Monetizzazione” che è invece rigorosamente vietata sotto qualsiasi forma («in nessun caso») dal legislatore statale del 2012. E ancora, perché la legge regionale dispone il suddetto ragguaglio delle ferie residue in vista di una conservazione a tempo indefinito del diritto a fruirne nel successivo rapporto. Conservazione che la legge statale, di contro, non consente mai oltre il primo semestre dell'anno successivo a quello di maturazione, rinviando sul punto alle discipline contrattuali di settore dei riposi annuali («obbligatoriamente fruiti secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti»).

Dev'essere, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale tanto dell'art. 8 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011, quanto dell'art. 18, comma 1, della legge reg. n. 38 del 2011 (che ha sostituito il testo del primo).

L'accoglimento delle questioni per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., consente di ritenere assorbite le ulteriori censure.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15 (Disposizioni di manutenzione e adeguamento della normativa regionale);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2012);

3) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Liguria n. 15 del 2011, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 8, della legge reg. Liguria n. 38 del 2011, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Luigi MAZZELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2013.

Sentenza: 4 dicembre 2013, n. 287

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametro invocato: art. 117, comma terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, comma 30, della legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2011)

Esito: illegittimità costituzionale in relazione all'art. 117, terzo comma della Costituzione

Estensore nota: Marianna Martini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva la questione di legittimità costituzionale relativamente alla norma indicata in epigrafe.

Quest'ultima condiziona la facoltà di nuove assunzioni a tempo indeterminato unicamente al rispetto degli atti programmatori della dotazione organica, senza tener conto dei limiti estremamente restrittivi previsti a livello statale.

A parere del Governo tale disposizione contrasta con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica stabilito dall'art. 14, comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, il quale ha sostituito il comma 7 dell'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, con il seguente: «È fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente» ed ha previsto che tale disposizione «si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010».

A sostegno di quanto detto, il Governo ricorda che anche le Regioni e gli enti locali sono tenuti a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti a livello europeo e, pertanto, essi sono assoggettati alle regole del cosiddetto Patto di stabilità interno, le quali costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica.

La Corte conferma che l'art. 76, comma 7, d.l. n. 112 del 2008, come successivamente novellato, mira a contenere i costi per il personale ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno; dunque, la possibilità di assumere personale

da parte della Regione Molise senza considerare il limite espresso dalle citate disposizioni statali di principio contrasta con l'art. 117, terzo comma, Cost. In riferimento a tale ultima norma viene, quindi, dichiarata fondata la questione di legittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Facoltà di nuove assunzioni a tempo indeterminato, condizionata unicamente al rispetto degli atti programmatori della dotazione organica - Contrasto con il principio fondamentale statale che pone limiti alle assunzioni di personale, in vista del contenimento dei costi ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2, art. 1, comma 30. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 14, comma 9. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.50 del 11-12-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 30, della legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-8 aprile 2011, depositato in cancelleria l'11 aprile 2011 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

udito l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2011).

Riservata a separata pronuncia la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nella suddetta legge regionale, viene in esame in questa sede la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 30, il quale prevede che: «La Giunta regionale è autorizzata a indire una o più procedure selettive per l'assunzione a tempo indeterminato, prevedendo il riconoscimento di specifici punteggi in ragione: a) del periodo di impiego effettivamente svolto presso l'Amministrazione regionale o in enti ad essa strumentali, nonché strutture commissariali; b) delle tipologie contrattuali, di lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa e/o a tempo determinato, nel rispetto della normativa vigente. Il numero dei posti da ricoprire

con concorso pubblico non deve superare le disponibilità previste dai vigenti atti programmatori della dotazione organica».

Ad avviso del ricorrente, così disponendo, la norma censurata viola l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, condizionando la facoltà di nuove assunzioni a tempo indeterminato unicamente al rispetto degli atti programmatori della dotazione organica, contrasta con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica stabilito dall'art. 14, comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122. Questa disposizione ha previsto la sostituzione del comma 7 dell'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, con il seguente: «È fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente». La norma aggiunge che essa «si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010».

2.– La questione è fondata.

L'art. 76, comma 7, d.l. n. 112 del 2008, come novellato dall'art. 14, comma 9, d.l. n. 78 del 2010 e successivamente da altri numerosi interventi legislativi (da ultimo, art. 4-ter, comma 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante «Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44), costituisce un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (sent. n. 148 del 2012).

La norma, infatti, è ispirata all'esigenza di contenere i costi per il personale ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna. La rilevante entità di tale importante aggregato della spesa di parte corrente esclude che la disposizione possa considerarsi relativa ad una minuta voce di dettaglio.

La possibilità di procedere da parte delle Regioni ad assunzioni di personale senza tener conto del limite di cui alle citate disposizioni statali di principio contrasta conseguentemente con l'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 130 e n. 28 del 2013).

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 30, della legge reg. Molise n. 2 del 2011.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 33 del registro dei ricorsi 2011;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 30, della legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2011).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2013.

Sentenza: 6 dicembre 2013, n. 289

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 97 e 117, terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Abruzzo 28 settembre 2012, n. 48 (Modifiche alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 “Interventi normativi e finanziari per l’anno 2010”, modifiche alla legge regionale 10 marzo 1993, n. 15 “Disciplina per l’utilizzo e la rendicontazione dei contributi ai gruppi consiliari” e disposizioni relative al contenimento della spesa del personale a tempo determinato), art. 3, comma 2

Esito:

illegittimità costituzionale (in relazione all’art. 117, terzo comma, Cost.) dell’art. 3, comma 2, della legge Regione Abruzzo 28 settembre 2012 n. 48

Estensore nota: Marianna Martini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale in relazione alla norma indicata in epigrafe.

Quest’ultima prevede l’attuazione, da parte della Regione Abruzzo, della disposizione di cui all’art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) e di quelle di cui all’art. 14, commi 7 e 9, dello stesso decreto.

Nello specifico, l’art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, fissa un limite assunzionale prevedendo che, a decorrere dall’anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009; invece, l’art. 14, commi 7 e 9, del citato decreto-legge, dispone la riduzione delle spese del personale stabilendo che «ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale» e che, con decorrenza 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell’anno 2010, «è fatto divieto agli enti nei quali l’incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell’anno precedente».

Tuttavia, la citata legge regionale, al comma 2 dello stesso articolo, limita la portata del richiamo alla normativa statale, escludendo le spese derivanti dai rapporti di lavoro instaurati presso gli uffici alle dipendenze degli organi elettivi della Giunta e del Consiglio regionale.

A parere del Governo, la riportata disposizione, escludendo le suddette spese dall'applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 9, comma 28, e 14, commi 7 e 9, del già citato decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78, contrasterebbe con le medesime disposizioni di legge statale specificatamente finalizzate al contenimento della spesa per il personale, comportando la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. che riserva allo Stato il compito di fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché i principi di buona andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione.

La Corte giudica la deroga prevista al comma 2 dell'art. 3 della legge regionale citata costituzionalmente illegittima, perché lesiva di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui gli artt. 9, comma 28, e 14, commi 7 e 9 sono espressione, essendo ispirati alla finalità del contenimento della spesa pubblica (come del resto è stato più volte ribadito dalla giurisprudenza della stessa Corte). In definitiva la questione sollevata dal Governo non può che ritenersi fondata con la conseguente illegittimità costituzionale della norma in esame, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Disposizioni per il contenimento delle spese per il personale, adottate in esecuzione di norme statali che pongono obiettivi di riequilibrio - Previsione di una deroga per le spese derivanti dai rapporti di lavoro instaurati presso gli uffici alle dipendenze degli organi elettivi della Giunta e del Consiglio regionale - Contrasto con norme statali costituenti principi fondamentali - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Abruzzo 28 settembre 2012, n. 48, art. 3, comma 2. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), artt. 9, comma 28, e 14, commi 7 e 9. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.50 del 11-12-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 28 settembre 2012, n. 48 (Modifiche alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 "Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010", modifiche alla legge regionale 10 marzo 1993, n. 15 "Disciplina per l'utilizzo e la rendicontazione dei contributi ai gruppi consiliari" e disposizioni relative al contenimento della spesa del personale a tempo determinato), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 novembre-5 dicembre 2012, depositato in cancelleria il 6 dicembre 2012 ed iscritto al n. 184 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

udito l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 28 settembre 2012, n. 48 (Modifiche alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 "Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010", modifiche alla legge regionale 10 marzo 1993, n. 15 "Disciplina per l'utilizzo e la rendicontazione dei contributi ai gruppi consiliari" e disposizioni relative al contenimento della spesa del personale a tempo determinato).

La questione è fondata.

La censurata norma regionale prevede l'attuazione, da parte della Regione Abruzzo, della disposizione di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) – in forza della quale, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 –, e di quelle di cui all'art. 14, commi 7 e 9, dello stesso decreto – in base alle quali, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale; e a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Al comma 2, però, lo stesso articolo limita la portata di tale richiamo, escludendo le spese derivanti dai rapporti di lavoro instaurati presso gli uffici alle dipendenze degli organi elettivi della Giunta e del Consiglio regionale.

Tale deroga rende costituzionalmente illegittima la norma, perché lesiva di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Questa Corte ha avuto modo, in più occasioni, di ribadire (sentenze n. 108 del 2011 e 148 del 2012) che l'art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 – norma che introduce una nuova formulazione dell'art. 1, comma 557-bis, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) e le norme di cui all'art. 1, commi 557-bis e 557-ter, della stessa legge n. 296 del 2006, nonché quelle di cui all'art. 76, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 112 del 2008 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) –, essendo «ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi».

Ed invero, «la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono

a principio fondamentale della legislazione statale» (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007).

Anche con riferimento all'art. 14, comma 9, del d.l. n. 78 del 2010 (che ha novellato l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008), questa Corte (sentenze numeri 108 del 2011 e 148 del 2012) ha poi riconosciuto la stessa natura di principio fondamentale anche all'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 (sia pure nel testo vigente al momento della anzidetta decisione).

Ad identiche conclusioni questa Corte è giunta, nelle richiamate pronunce e nella successiva sentenza n. 262 del 2012, circa la valenza dell'art. 9, comma 28, sempre sul presupposto che tale norma pone obiettivi di riequilibrio in un aggregato di spesa di rilevante importanza strategica quale quello delle spese per il personale.

Inoltre, con riferimento alle spese degli uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma regionale piemontese che autorizzava una serie eterogenea di contratti di collaborazione occasionale in deroga al limite di cui allo stesso art. 14, comma 9 del decreto legge n. 78 del 2012, questa Corte ha affermato che «quanto alla presunta finalità della norma regionale di assicurare il funzionamento degli uffici di diretta collaborazione mediante l'esenzione dal rispetto dei limiti di spesa stabiliti a livello nazionale [...] la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, degli uffici di diretta collaborazione, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, tra i quali va ricompreso anche l'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010» (sent. n. 130 del 2013).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge Regione Abruzzo 28 settembre 2012 n. 48 (Modifiche alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 "Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010", modifiche alla legge regionale 10 marzo 1993, n. 15 "Disciplina per l'utilizzo e la rendicontazione dei contributi ai gruppi consiliari" e disposizioni relative al contenimento della spesa del personale a tempo determinato).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Luigi MAZZELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2013.

Sentenza: 6 dicembre 2013, n. 290

Materia: tutela della salute

Parametri invocati: artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera l), e 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1 e 3 della legge della Regione Basilicata 23 novembre 2012, n. 22 (Intervento sostitutivo delle aziende sanitarie regionali in caso di inadempienza retributiva nei confronti dei dipendenti delle strutture accreditate al Servizio Sanitario Regionale)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. Basilicata 22/2012, n. 22
- illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), degli artt. 2, 3 e 4 della l.r. Basilicata 22/2012.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge della Regione Basilicata 23 novembre 2012, n. 22 (Intervento sostitutivo delle aziende sanitarie regionali in caso di inadempienza retributiva nei confronti dei dipendenti delle strutture accreditate al Servizio Sanitario Regionale) in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera l), e 117, terzo comma, della Costituzione. Quest'ultimo parametro è evocato relativamente alla materia della tutela della salute e in relazione agli artt. 8-bis, 8-quater, 8-quinquies, 8-sexies, 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).

La questione sollevata nei confronti dell'art. 1 della l.r. Basilicata 22/2012 in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è fondata.

Tale articolo dispone che qualora le strutture private accreditate del Servizio sanitario regionale siano inadempienti nel pagamento delle retribuzioni dovute al proprio personale, le aziende sanitarie, previa diffida a pagare, sospendano i pagamenti dovuti alle strutture private e, nel caso in cui permanga tale situazione, si sostituiscano alle strutture stesse provvedendo all'anticipazione delle retribuzioni dovute e non pagate nella misura del 90 per cento dell'ultima mensilità erogata.

La norma regionale detta una disciplina modificativa dei rapporti di natura privatistica intercorrenti tra l'azienda sanitaria, la struttura convenzionata ed i soggetti creditori di quest'ultima, invadendo in tal modo la materia dell'ordinamento civile

riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione.

Il profilo rilevante della questione esula dalla vicenda dell'accreditamento della struttura sanitaria, già conclusasi a monte della stipula della convenzione, e attiene alla disciplina dei rapporti civilistici tra l'azienda committente ed il soggetto convenzionato.

La stessa eccezione proposta dalla Regione Basilicata, secondo cui il meccanismo sostitutivo in oggetto sarebbe già stato previsto dal legislatore statale all'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE") rafforza la fondatezza della questione.

La predetta fonte statale prevede che per i contratti pubblici 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, impiegato nell'esecuzione del contratto, il responsabile del procedimento invita per iscritto il soggetto inadempiente a provvedervi entro i successivi quindici giorni. Decorso infruttuosamente il suddetto termine e ove non sia stata contestata la fondatezza della richiesta, le amministrazioni aggiudicatrici possono pagare anche in corso d'opera direttamente ai lavoratori le retribuzioni arretrate detraendo il relativo importo dalle somme dovute all'esecutore del contratto ovvero dalle somme dovute al subappaltatore inadempiente.

La norma statale costituisce disposizione di carattere generale – a sua volta operante in regime di specialità rispetto al codice civile – per i contratti pubblici, attraverso la quale lo Stato, in virtù della propria potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, ha già disposto una tutela necessariamente uniforme sul territorio nazionale per i prestatori che rimangono vittime delle inadempienze dei soggetti affidatari di commesse pubbliche.

Per questo motivo la Corte costituzionale ritiene non sia consentita l'adozione da parte della Regione Basilicata di una specifica e diversa fattispecie normativa.

Con riguardo all'art. 1 resta assorbita l'ulteriore censura mossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed alle norme interposte richiamate nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 si riflette poi sull'intera legge regionale, dal momento che tutte le disposizioni successive hanno quale finalità l'attuazione del principio surrogatorio in esso contenuto.

La Corte costituzionale dichiara pertanto in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), anche l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della l.r. Basilicata 22/2012, disciplinanti rispettivamente l'attivazione della procedura, la definizione delle sue modalità, la dichiarazione di urgenza e l'entrata in vigore della legge stessa.

Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Strutture accreditate al Servizio sanitario regionale - Inadempienza retributiva nei confronti dei dipendenti - Previsto intervento sostitutivo da parte delle aziende sanitarie regionali - Disciplina modificativa che interviene nei rapporti di natura privatistica tra l'azienda committente, il soggetto convenzionato e i creditori di quest'ultimo - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure. - Legge della Regione Basilicata 23 novembre 2012, n. 22, art. 1. - Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera l) (art. 117, comma terzo).

Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Strutture accreditate al Servizio sanitario regionale - Inadempienza retributiva nei confronti dei dipendenti - Dichiarazione di illegittimità dell'intervento sostitutivo da parte delle aziende sanitarie regionali - Disposizioni che hanno finalità di attuazione del principio surrogatorio - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Legge della Regione Basilicata 23 novembre 2012, n. 22, artt. 2, 3 e 4. - Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.50 del 11-12-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge della Regione Basilicata 23 novembre 2012, n. 22 (Intervento sostitutivo delle aziende sanitarie regionali in caso di inadempienza retributiva nei confronti dei dipendenti delle strutture accreditate al Servizio Sanitario Regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-28 gennaio 2013, depositato in cancelleria il 30 gennaio 2013 ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Basilicata.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge della Regione Basilicata 23 novembre 2012, n. 22 (Intervento sostitutivo delle aziende sanitarie regionali in caso di inadempienza retributiva nei confronti dei dipendenti delle strutture accreditate al Servizio Sanitario Regionale), in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera l), e 117, terzo comma, della Costituzione, per quel che riguarda la materia della tutela della salute in relazione agli artt. 8-bis, 8-quater, 8-quinquies e 8-sexies 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).

1.1.– L'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 22 del 2012 dispone che, qualora le strutture private accreditate del Servizio sanitario regionale siano inadempienti nel pagamento delle retribuzioni dovute al proprio personale, le aziende sanitarie locali (ASL), previa diffida a pagare, sospendano i pagamenti dovuti ai soggetti convenzionati e, nel caso in cui permanga tale situazione, si sostituiscano agli stessi, provvedendo direttamente al

pagamento dei lavoratori nei limiti delle somme dovute a qualsiasi titolo. Secondo il ricorrente, tale disciplina eccederebbe dalla competenza regionale, invadendo la materia dell'ordinamento civile in cui lo Stato è titolare di potestà legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. L'art. 1, infatti, disciplinerebbe rapporti di natura privatistica.

Il ricorrente ritiene inoltre che sia violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost., per quel che concerne la materia della tutela della salute, di competenza legislativa concorrente, in relazione alle norme interposte individuate negli artt. 8-bis, 8-quater, 8-quinquies e 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992. L'esercizio di attività per conto del Servizio sanitario nazionale sarebbe subordinato al rilascio dell'accreditamento istituzionale, mentre l'esercizio di attività a carico del Servizio sanitario sarebbe collegato alla stipulazione degli accordi contrattuali con le strutture precedentemente accreditate, alle condizioni di cui agli artt. 8-quater e 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992. Le modalità di remunerazione sarebbero stabilite dall'art. 8-sexies del medesimo decreto, ai sensi del quale il rapporto sussisterebbe esclusivamente tra il Servizio sanitario nazionale e le strutture accreditate. In base alla legislazione statale in materia di accreditamento (art. 8-quater, comma 4, lettera d) la tempestiva retribuzione dei dipendenti dovrebbe essere un prius rispetto al rapporto convenzionale, integrando uno dei requisiti necessari per il rilascio dell'accreditamento stesso.

L'art. 3 della legge reg. Basilicata n. 22 del 2012 sarebbe poi in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., poiché, nel prevedere che le modalità operative dell'intervento sostitutivo di cui all'art. 1 della medesima legge e la quantificazione e le modalità di remunerazione dei maggiori oneri derivanti all'azienda sanitaria dalla relativa esecuzione siano definite con apposito provvedimento della Giunta regionale, comporterebbe oneri burocratici e amministrativi a carico delle aziende sanitarie e, di conseguenza, determinerebbe oneri aggiuntivi a carico del bilancio della Regione. La norma regionale, omettendo di quantificare i suddetti oneri e di indicarne gli specifici mezzi di copertura, violerebbe l'art. 81, quarto comma, Cost.

1.2.– Si è costituita in giudizio la Regione Basilicata, eccependo l'infondatezza del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La resistente osserva che l'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 22 del 2012, conformemente ai principi contenuti nell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., avrebbe la finalità di assicurare i livelli essenziali di assistenza per i cittadini lucani, mitigando il rischio di un'interruzione improvvisa dell'erogazione di prestazioni sanitarie e socio-sanitarie in caso di mancata retribuzione dei dipendenti.

A tal fine la disciplina richiamata mutuerrebbe un istituto già previsto in materia contrattuale dall'art. 5, comma 1, del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»).

Con riguardo alla questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con la quale il Presidente del Consiglio denuncia l'invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, la Regione eccepisce che l'anticipazione a favore dei prestatori costituirebbe un acconto della retribuzione e non determinerebbe il coinvolgimento dell'ASL nel rapporto contrattuale con il personale della struttura accreditata. Si tratterebbe solamente di una modalità

operativa volta ad ovviare a contingenti ritardi e ad impedire il blocco delle prestazioni in danno degli utenti.

In ordine alla censura di mancata quantificazione degli oneri avanzata nei confronti dell'art. 3 della legge regionale impugnata, la resistente ricorda che la copertura degli eventuali oneri sostenuti dall'ASL sarebbe intrinseca al meccanismo sostitutivo, perché la delibera della Giunta regionale n. 1713 del 2012 ne avrebbe previsto il recupero a carico del soggetto inadempiente nella percentuale massima del 5% delle spettanze.

2.– Occorre innanzitutto evidenziare come nell'intestazione e nelle conclusioni del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri l'impugnazione appaia rivolta all'intera legge reg. Basilicata n. 22 del 2012, mentre le censure vengono in concreto svolte solo nei confronti degli artt. 1 e 3 della legge stessa.

Peraltro, anche se la deliberazione del Consiglio dei ministri di cui all'art. 31, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), richiama la legge regionale nella sua interezza, la relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, cui la deliberazione rinvia, si rivolge solamente agli artt. 1 e 3 della legge medesima.

Alla luce di quanto richiamato, la questione di legittimità costituzionale deve essere limitata ai soli artt. 1 e 3 «conformemente a quanto risulta dalla relazione del Ministro per gli affari regionali allegata alla delibera del Consiglio dei ministri che ha deciso l'impugnativa della legge regionale in questione» (sentenza n. 95 del 2005).

Ai fini della decisione del presente ricorso devono, pertanto, essere prese in considerazione le censure rivolte: a) all'art. 1 in riferimento alla materia di competenza esclusiva dello Stato «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., ed alla materia concorrente «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alle norme interposte costituite dagli artt. 8-bis, 8-quater, 8-quinquies e 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992; b) all'art. 3 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., per quel che concerne la copertura della spesa derivante dal meccanismo sostitutivo.

3.– La questione sollevata nei confronti dell'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 22 del 2012 in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., è fondata.

Nei termini di seguito precisati, essa assume carattere assorbente rispetto alle altre censure mosse dal ricorrente, dal momento che l'illegittimità della norma suddetta si proietta sull'intera legge regionale.

Il citato art. 1 testualmente dispone: «1. Al fine di assicurare e garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, nell'ambito delle convenzioni stipulate tra aziende sanitarie e strutture private accreditate del Servizio sanitario regionale (SSR) che forniscano prestazioni sanitarie e socio sanitarie non immediatamente surrogabili da strutture pubbliche regionali, qualora tali strutture risultino inadempienti in ordine alle retribuzioni relative, al proprio personale, le aziende sanitarie, assegnati 10 giorni per l'erogazione delle spettanze maturate e non corrisposte, permanendo l'inadempienza contrattuale, con provvedimento del Direttore generale, sospendono ogni pagamento. 2. Decorso inutilmente il termine di ulteriori cinque giorni lavorativi dalla data del provvedimento di sospensione, ove le strutture non abbiano adempiuto alle proprie obbligazioni, il Direttore generale dell'azienda sanitaria competente, nei limiti delle spettanze dovute a qualsiasi titolo, procede, in nome e per conto della struttura privata

inadempiente, all'anticipazione delle retribuzioni dovute e non pagate nella misura del 90% dell'ultima mensilità erogata ai soli dipendenti che prestano servizio presso la struttura privata accreditata operante sul territorio regionale». Dalla sua formulazione appare in modo inequivoco che esso prevede una disciplina modificativa dei rapporti di natura privatistica intercorrenti tra l'azienda sanitaria, la struttura convenzionata ed i soggetti creditori di quest'ultima, invadendo in tal modo la materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato.

Questa Corte ha più volte ricordato che la materia dell'ordinamento civile, in quanto relativa alla disciplina dei rapporti privati, è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Si tratta di una competenza rimasta fondamentale invariata perché nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117, tale è rimasto anche «il limite, individuato dalla costante giurisprudenza di questa Corte (ed oggi espresso nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato della materia "ordinamento civile", ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione), consistente nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati» (sentenza n. 282 del 2004).

Peraltro, il profilo rilevante ai fini della decisione esula dalla vicenda dell'accreditamento della struttura sanitaria, già conclusasi a monte della stipula della convenzione, afferendo piuttosto alla disciplina dei rapporti civilistici tra l'azienda committente ed il soggetto convenzionato. Proprio l'eccezione proposta dalla Regione Basilicata, secondo cui il meccanismo sostitutivo sarebbe già stato previsto dal legislatore statale all'art. 5 del d.P.R. n. 207 del 2010, corrobora la fondatezza della questione.

Detta norma prevede che «1. Per 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 di cui all'articolo 118, comma 8, ultimo periodo, del codice, impiegato nell'esecuzione del contratto, il responsabile del procedimento invita per iscritto il soggetto inadempiente, ed in ogni caso l'esecutore, a provvedervi entro i successivi quindici giorni. Decorso infruttuosamente il suddetto termine e ove non sia stata contestata formalmente e motivatamente la fondatezza della richiesta entro il termine sopra assegnato, i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), possono pagare anche in corso d'opera direttamente ai lavoratori le retribuzioni arretrate detraendo il relativo importo dalle somme dovute all'esecutore del contratto ovvero dalle somme dovute al subappaltatore inadempiente nel caso in cui sia previsto il pagamento diretto ai sensi degli articoli 37, comma 11, ultimo periodo e 118, comma 3, primo periodo, del codice. 2. I pagamenti, di cui al comma 1, eseguiti dai soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), sono provati dalle quietanze predisposte a cura del responsabile del procedimento e sottoscritte dagli interessati. 3. Nel caso di formale contestazione delle richieste di cui al comma 1, il responsabile del procedimento provvede all'inoltro delle richieste e delle contestazioni alla direzione provinciale del lavoro per i necessari accertamenti».

Essa costituisce disposizione di carattere generale – a sua volta operante in regime di specialità rispetto al codice civile – per i contratti pubblici, attraverso la quale lo Stato, in virtù della propria potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, ha già disposto una tutela necessariamente uniforme sul territorio nazionale per i prestatori che rimangono vittime delle inadempienze dei soggetti affidatari di commesse pubbliche.

Per gli esposti motivi non può essere dunque consentita l'adozione da parte della Regione Basilicata di una specifica e diversa fattispecie normativa.

4.– Con riguardo all'art. 1 resta assorbita l'ulteriore censura mossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed alle norme interposte richiamate nel ricorso del Presidente del Consiglio.

5.– La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 si riflette sull'intera legge regionale, dal momento che tutte le disposizioni successive hanno quale finalità l'attuazione del principio surrogatorio in esso contenuto. Pertanto deve essere dichiarata in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), anche l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della legge reg. Basilicata n. 22 del 2012, disciplinanti rispettivamente l'attivazione della procedura, la definizione delle sue modalità, la dichiarazione di urgenza e l'entrata in vigore della legge stessa.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 23 novembre 2012, n. 22 (Intervento sostitutivo delle aziende sanitarie regionali in caso di inadempienza retributiva nei confronti dei dipendenti delle strutture accreditate al Servizio Sanitario Regionale);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della legge reg. Basilicata n. 22 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2013.

Sentenza: 6 dicembre 2013, n. 292

Materia: tutela della concorrenza

Parametri invocati: articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e art. 120, primo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43 “Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità” - artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5

Esito: a) illegittimità costituzionale parziale della disposizione combinata degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, della legge della Regione Puglia n. 43/2012; b) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione combinata promossa in riferimento all'art. 120, primo comma, della Costituzione.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 4, comma 5, della legge regionale impugnata prevede che nei bandi per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva, gli enti pubblici debbano “*garantire priorità*” ai soggetti che utilizzino, in una determinata misura percentuale (non meno del trentacinque per cento in valore rispetto ai prodotti agricoli complessivamente utilizzati su base annua), prodotti agroalimentari “*da filiera corta*”, “*di qualità*” e “*a chilometro zero*”. Nell'ambito di tale ultima categoria sono ricompresi, in forza della definizione data dall'art. 3, comma 1, lettera c), della medesima legge, sia i beni per il cui trasporto dal luogo di produzione a quello di consumo si producono meno di venticinque chilogrammi di anidride carbonica equivalente per tonnellata, sia, “*e comunque*”, “*i beni trasportati all'interno del territorio regionale*”. Dalla combinazione delle due norme emerge, dunque, che gli utilizzatori di prodotti di origine pugliese fruiscono di un trattamento preferenziale nell'aggiudicazione degli appalti in questione, indipendentemente dal livello di emissione di gas nocivi che il loro trasporto comporta. L'alterazione della concorrenza viene in rilievo, non come fonte della lesione del riparto interno delle competenze legislative definito dal citato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (trattandosi di parametro non evocato nel ricorso), ma come ragione di contrasto della normativa regionale impugnata con il diritto dell'Unione europea e, dunque, di violazione del precetto di cui al primo comma dell'art. 117 Cost.

A differenza della «*priorità*» accordata ai soggetti che utilizzano beni il cui trasporto determina una ridotta quantità di emissioni nocive, «*priorità*» giustificata dai benefici che la limitazione di tali emissioni reca in termini di tutela dell'ambiente, la «*priorità*» riconosciuta a coloro che si avvalgono di prodotti trasportati esclusivamente

all'interno del territorio regionale, indipendentemente dal livello delle emissioni, costituisce una misura ad effetto equivalente vietata dall'art.34 del TFUE che ricomprende ogni normativa commerciale che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari e non giustificata ai sensi dell'art. 36 del medesimo Trattato. Tale disposizione lascia impregiudicate le restrizioni alle importazioni giustificate da motivi di «*tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali*», cui la salvaguardia dell'ambiente è strettamente connessa. Nel caso in esame, tuttavia, il mero riferimento al trasporto all'interno della Regione e, dunque, alla provenienza locale dei prodotti agricoli, a prescindere dalla quantità di emissioni prodotte, non soddisfa nessuna delle esigenze oggetto del regime derogatorio ma si risolve in un incentivo per gli imprenditori ad impiegare determinati beni solo perché provenienti da una certa area territoriale, così da poter vantare l'anzidetto titolo preferenziale. A differenza dell'impiego dei prodotti pugliesi, infatti, l'utilizzo di quelli trasportati da altre località, ancorché con un pari o minore livello di emissioni nocive e, dunque, con un equivalente o inferiore impatto ambientale, non conferisce analogo titolo preferenziale nell'aggiudicazione degli appalti dei servizi di ristorazione collettiva e subisce, di conseguenza, degli effetti discriminatori.

La Regione Puglia si difende facendo leva precipuamente sul fatto che le merci di provenienza locale non esaurirebbero il fabbisogno della ristorazione collettiva, la quale dovrebbe comunque attingere anche ad altri prodotti agroalimentari con diversa provenienza.

La Corte non ritiene tale argomentazione accoglibile ed anzi pone in rilievo che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, un provvedimento nazionale non si sottrae al divieto di cui agli artt. 34 e 35 del TFUE per il solo fatto che l'ostacolo sia di scarsa importanza e che esistono altre possibilità di scambio del prodotto importato (sentenza 14 marzo 1985, C-269/83, Commissione contro Francia; sentenza 5 giugno 1986, C-103/84, Commissione contro Italia). Inoltre, un provvedimento nazionale può costituire una misura ad effetto equivalente anche se è applicabile ad un'area limitata del territorio nazionale (sentenza 3 dicembre 1998, C-67/97, Bluhme).

La Corte dichiara pertanto costituzionalmente illegittima la disposizione combinata degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, della legge censurata, nella parte in cui include tra i prodotti la cui utilizzazione garantisce priorità nell'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici, anche i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse a tale trasporto.

Per quanto concerne invece la violazione dell'art. 120, primo comma, Cost., che vieta alle Regioni di adottare provvedimenti che ostacolino la libera circolazione delle cose tra le Regioni, la Corte rileva che, benché formalmente dedotta nel preambolo e nelle conclusioni del ricorso, non è stata in alcun modo motivata dal ricorrente. Pertanto la dichiara inammissibile.

Appalti pubblici - Norme della Regione Puglia - Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità - Affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici - Priorità attribuita ai gestori che si riforniscono da aziende agricole locali, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse al trasporto - Misura ad effetto equivalente, costituente ostacolo agli scambi intracomunitari e alla concorrenza - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Puglia 13

dicembre 2012, n. 43, artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5. - Costituzione, art. 117, primo comma; trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 34, 35 e 36.

Appalti pubblici - Norme della Regione Puglia - Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità - Affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici - Priorità attribuita ai gestori che si riforniscono da aziende agricole locali, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse al trasporto - Ricorso del Governo - Asserita violazione del principio di libera circolazione delle cose tra le Regioni - Omessa motivazione - Inammissibilità della questione. - Legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5. - Costituzione, art. 120, primo comma. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.50 del 11-12-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, recante «Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-20 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 18 febbraio 2013 ed iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato dello Stato Daniela Giacobbe per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale della disposizione combinata degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, recante «Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità», nella parte in cui include tra i prodotti la cui utilizzazione garantisce priorità nell'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici anche i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse a tale trasporto.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e l'art. 120, primo comma, Cost., perché

ostacolerebbe gli scambi intracomunitari e falserebbe la concorrenza: i gestori dei servizi di ristorazione collettiva sarebbero, infatti, indotti a rifornirsi dalle aziende agricole locali per assicurarsi l'anzidetto titolo preferenziale nell'aggiudicazione degli appalti pubblici.

2.– In via preliminare, va rilevato che la violazione dell'art. 120, primo comma, Cost. – che vieta alle Regioni di adottare provvedimenti che ostacolino la libera circolazione delle cose tra le Regioni – benché formalmente dedotta nel preambolo e nelle conclusioni del ricorso, non è stata in alcun modo motivata dal ricorrente.

In riferimento a detto parametro, la questione deve essere dichiarata, pertanto, inammissibile (ex plurimis, sentenze n. 20 e n. 8 del 2013).

3.– Con riguardo all'art. 117, primo comma, Cost., la questione è, per converso, fondata.

L'art. 4, comma 5, della legge regionale censurata prevede che, nei bandi per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva gli enti pubblici debbano «garantire priorità» ai soggetti che utilizzino, in una determinata misura percentuale (non meno del trentacinque per cento in valore rispetto ai prodotti agricoli complessivamente utilizzati su base annua), prodotti agroalimentari «da filiera corta», «di qualità» e «a chilometro zero». Nell'ambito di tale ultima categoria sono ricompresi – in forza della definizione offerta dall'art. 3, comma 1, lettera c), della medesima legge – sia i beni per il cui trasporto dal luogo di produzione a quello di consumo si producono meno di venticinque chilogrammi di anidride carbonica equivalente per tonnellata, sia, «e comunque», «i beni trasportati all'interno del territorio regionale».

Dalla combinazione delle due norme emerge, dunque, che gli utilizzatori di prodotti di origine pugliese fruiscono di un trattamento preferenziale nell'aggiudicazione degli appalti in questione, indipendentemente dal livello di emissione di gas nocivi che il loro trasporto comporta.

4.– Questa Corte, con la sentenza n. 209 del 2013, ha già avuto occasione di dichiarare costituzionalmente illegittima, per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), una norma regionale di contenuto sostanzialmente analogo a quello della disposizione combinata oggi denunciata. Si trattava, in particolare, dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero), ove si stabiliva che l'utilizzazione dei prodotti agricoli di origine regionale costituisse titolo preferenziale per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva.

Nell'occasione, la Corte ha rilevato come la legge regionale dianzi citata fosse volta – stando al relativo titolo – «ad orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero». A fronte della genericità della definizione contenuta nell'art. 1, comma 1, della medesima legge – definizione che aveva riguardo alla sola natura del prodotto, e non già alla distanza tra luogo di produzione e luogo di consumo – il riferimento ai prodotti «a chilometri zero» rimaneva, peraltro, privo di una concreta valenza selettiva, distinta e ulteriore rispetto a quella insita nel predicato «di origine regionale».

In questa prospettiva, la norma censurata veniva, dunque, ad imporre all'amministrazione appaltante un criterio di scelta del contraente chiaramente idoneo ad alterare la concorrenza, incentivando gli imprenditori ad impiegare prodotti provenienti da una certa area territoriale (quella lucana) a discapito di prodotti con caratteristiche simili, ancorché provenienti da aree poste a distanza uguale o minore dal luogo di consumo (come poteva avvenire, in specie, ove il consumo avvenisse in zone limitrofe ad altre Regioni).

5.– Nel caso oggi in esame, l'alterazione della concorrenza viene in rilievo non come fonte della lesione del riparto interno delle competenze legislative definito dal citato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – trattandosi di parametro non evocato nel ricorso – ma come ragione di contrasto della normativa regionale impugnata con il diritto dell'Unione europea e, dunque, di violazione del precetto di cui al primo comma dell'art. 117 Cost.

A differenza della «priorità» accordata ai soggetti che utilizzano beni il cui trasporto determina una ridotta quantità di emissioni nocive – «priorità» giustificata dai benefici che la limitazione di tali emissioni reca in termini di tutela dell'ambiente – la «priorità» riconosciuta a coloro che si avvalgono di prodotti trasportati esclusivamente all'interno del territorio regionale, indipendentemente dal livello delle emissioni, costituisce una misura ad effetto equivalente vietata dall'art. 34 del TFUE – che ricomprende ogni normativa commerciale che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari – e non giustificata ai sensi dell'art. 36 del medesimo Trattato.

L'art. 36 del TFUE, infatti, lascia impregiudicate le restrizioni alle importazioni giustificate da motivi di «tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali», cui la salvaguardia dell'ambiente è strettamente connessa. Nel caso in esame, tuttavia, il mero riferimento al trasporto all'interno della Regione e, dunque, alla provenienza locale dei prodotti agricoli, a prescindere dalla quantità di emissioni prodotte, non soddisfa nessuna delle esigenze oggetto del regime derogatorio, ma si risolve in un incentivo per gli imprenditori ad impiegare determinati beni solo perché provenienti da una certa area territoriale, così da poter vantare l'anzidetto titolo preferenziale. A differenza dell'impiego dei prodotti pugliesi, infatti, l'utilizzo di quelli trasportati da altre località, ancorché con un pari o minore livello di emissioni nocive – e, dunque, con un equivalente o inferiore impatto ambientale – non conferisce analogo titolo preferenziale nell'aggiudicazione degli appalti dei servizi di ristorazione collettiva e subisce, di conseguenza, degli effetti discriminatori.

La conclusione non è inficiata dagli argomenti addotti dalla difesa della Regione, i quali fanno leva precipuamente sul fatto che le merci di provenienza locale non esaurirebbero il fabbisogno della ristorazione collettiva, la quale dovrebbe comunque attingere anche ad altri prodotti agroalimentari con diversa provenienza. A prescindere da ogni altra possibile considerazione, è dirimente infatti il rilievo che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, un provvedimento nazionale non si sottrae al divieto di cui agli artt. 34 e 35 del TFUE per il solo fatto che l'ostacolo è di scarsa importanza e che esistono altre possibilità di scambio del prodotto importato (sentenza 14 marzo 1985, C-269/83, Commissione contro Francia; sentenza 5 giugno 1986, C-103/84, Commissione contro Italia). Inoltre, un provvedimento nazionale può costituire una misura ad effetto equivalente anche se è applicabile ad un'area limitata del territorio nazionale (sentenza 3 dicembre 1998, C-67/97, Bluhme).

6.– La disposizione combinata degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, della legge della Regione Puglia n. 43 del 2012 deve essere dichiarata, pertanto, costituzionalmente illegittima, nella parte in cui include tra i prodotti la cui utilizzazione garantisce priorità, nell'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici, anche i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse a tale trasporto.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione combinata degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, recante «Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità», nella parte in cui include tra i prodotti la cui utilizzazione garantisce priorità nell'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici anche i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse a tale trasporto;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione combinata degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, della legge della Regione Puglia n. 43 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 120, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giuseppe FRIGO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2013.

Sentenza: 11dicembre 2013, n. 298

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia

Parametri invocati: artt. 3, 41, 97, 117, secondo comma, lettere e), l), m) e s), e terzo comma, della Costituzione e agli artt. 4 e 5 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 5, comma 9; art.12, comma 8; art.13, commi 2, 3, 4, 5 e 6; art. 14, per intero e, in subordine, commi 2, 7 e 9; art. 16, comma 2, lett. a); art. 17; art. 18, commi 2 e 4; art. 34, comma 1, lett. f) ed h) e 35, comma 7, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19 (Norme in materia di energia e distribuzione dei carburanti)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 9, l.r. Friuli-Venezia Giulia 19/2012, limitatamente alle parole «Nel caso in cui contenga l'individuazione delle aree e dei siti non idonei di cui al comma 8»;
- 2) ill. cost. in via consequenziale dell'art. 5, comma 8, l.r. n. 19/2012, limitatamente alle parole «escluse le procedure relative alla VAS»;
- 3) ill. cost. dell'art. 12, comma 8, l.r. 19/2012, nella parte in cui non prevede che si tratti di interventi da realizzarsi relativamente a impianti e infrastrutture «esistenti»;
- 4) ill. cost. dell'art. 13, comma 6, l.r. 19/2012, limitatamente alla disciplina degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili;
- 5) ill. cost. dell'art. 14 l.r. 19/2012, nella parte in cui, limitatamente agli elettrodotti, non dispone che “dalla data di comunicazione dell'avviso dell'avvio del procedimento ai comuni interessati, è sospesa ogni determinazione comunale in ordine alle domande di permesso di costruire nelle aree potenzialmente impegnate, fino alla conclusione del procedimento autorizzativo” e nella parte in cui, limitatamente agli elettrodotti, non dispone che l'autorizzazione unica “sostituisce autorizzazioni, concessioni, nulla osta e atti di assenso comunque denominati previsti dalle norme vigenti e comprende ogni opera o intervento necessari alla risoluzione delle interferenze con altre strutture, costituendo titolo a costruire e ad esercire tali infrastrutture, opere o interventi, in conformità con il progetto approvato”;
- 6) ill. cost. dell'art. 14, comma 7, l.r. 19/2012, limitatamente alla disciplina degli elettrodotti, nella parte in cui non prevede che il parere di ARPA sia acquisito in conferenza di servizi;
- 7) ill. cost. dell'art. 14, comma 9, l.r. 19/2012, limitatamente alla disciplina delle infrastrutture energetiche lineari, nella parte in cui prevede che il rilascio dell'autorizzazione sortisca l'effetto di variante urbanistica solo subordinatamente alla circostanza che, in sede di conferenza di servizi, il rappresentante del Comune esprima il suo assenso, sulla base del previo parere favorevole espresso dal Consiglio comunale;
- 8) ill. cost. art. 16, comma 2, lett. a), l.r. 19/2012, nella parte in cui non prevede che la possibilità di realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica o termica da

fonti rinnovabili su edifici o aree di pertinenza degli stessi all'interno delle zone destinate ad attività produttive o commerciali previste dagli strumenti urbanistici comunali, ai sensi dell'art. 16, comma 1, lettera m-bis), della legge regionale 11 novembre 2009, n. 19 (Codice regionale dell'edilizia), previa comunicazione dell'inizio dei lavori, sia limitata ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili «con potenza nominale fino a 50 kW» e agli impianti fotovoltaici «di qualunque potenza da realizzare sugli edifici»;

9) ill. cost. dell'art. 17 l.r. 19/2012, con riferimento alle sole infrastrutture energetiche, limitatamente alle parole «In tal caso l'espressione dell'intesa di cui all'articolo 11 è subordinata alla stipula dell'accordo»;

10) ill. cost. dell'art. 18, comma 2, l.r. 19/2012, limitatamente alle parole «anche qualora sia stata approvata la variante urbanistica ai sensi di quanto disposto all'articolo 14, comma 9»;

11) ill. costituzionale dell'art. 18, comma 4, l.r. 19/2012;

12) ill. cost. dell'art. 35, comma 7, l.r. 19/2012 nella parte in cui prevede che, a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale, possano essere autorizzati sul territorio regionale esclusivamente nuovi impianti di tipologia stazione di servizio aventi le caratteristiche indicate nell'art. 34 della medesima legge regionale

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio ha proposto questione di legittimità di numerose disposizioni della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19 (Norme in materia di energia e distribuzione dei carburanti).

La prima di queste è l'art. 5, comma 9, della l.r. 19/2012, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale. Tale disposizione stabilisce che l'atto di programmazione regionale (APR) predisposto, nelle more dell'approvazione del piano energetico regionale (PER), in attuazione del provvedimento ministeriale previsto dall'art. 2, comma 167, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale o pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), è sottoposto alle procedure relative alla valutazione ambientale strategica (VAS) “*nel caso in cui contenga l'individuazione delle aree e dei siti non idonei*” (implicitamente escludendola negli altri casi). Sotto questo profilo la Corte ritiene che per le sue caratteristiche l'APR - in quanto atto di programmazione elaborato da un'autorità a livello regionale per essere approvato mediante una procedura legislativa ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. e), numero 1), d.lgs. 152/2006 - rientri in base al disposto dell'art. 6, comma 2, lett. a) dello stesso d.lgs. n. 152/2006 a pieno titolo nel novero dei piani assoggettati sempre (ad eccezione dei casi di cui al comma 3 dello stesso art. 6) alla VAS prevista da tale fonte statale. L'atto di programmazione in questione, in quanto atto avente natura di piano energetico, rientra pertanto nell'ambito applicativo della norma interposta ed è affetto dal vizio di costituzionalità dedotto dal ricorrente. Con la conseguente illegittimità costituzionale del comma 9 dell'art. 5 della l.r. 19/2012 e del comma 8 del medesimo articolo, limitatamente alle parole “*escluse le procedure relative alla VAS*”.

Il ricorrente impugna poi l'art. 12, comma 8, della l.r. 19/2012 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (e artt. 4 e 5 Statuto). Tale disposizione assoggetta alla

procedura abilitativa semplificata di cui all'art. 6 del d.lgs. 28/2011 (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) gli interventi per modifiche non sostanziali da realizzarsi, "anche in corso d'opera", su impianti e infrastrutture che hanno ottenuto l'autorizzazione unica (e quindi non necessariamente esistenti). Ad avviso della Corte, tale previsione contrasta con l'art. 5, comma 3, d.lgs. 28/2011 che attribuisce ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico l'individuazione degli interventi di modifica sostanziale degli impianti da assoggettare ad autorizzazione unica. Nelle more dell'approvazione di tale decreto, la disposizione statale citata perimetra l'area degli interventi da considerare "non sostanziali" e, quindi, sottoposti alla procedura abilitativa semplificata, delimitandola ai soli interventi da realizzare sugli impianti "esistenti". La norma regionale, estendendo l'autorizzazione semplificata anche agli interventi relativi ad impianti non necessariamente esistenti, si pone in contrasto con la normativa statale di principio fissata dal d.lgs. n. 28 del 2011 nella materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", cui va ricondotta la disposizione censurata con la conseguenza che la Corte ne dichiara la illegittimità costituzionale, per la parte in cui non prevede che si tratti di interventi da realizzarsi relativamente a impianti e infrastrutture "esistenti".

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 13, comma 6, l.r. 19/2012 per violazione degli artt. 3, 41 e 117, terzo comma, Cost.. Tale disposizione, nel prevedere che l'autorizzazione per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili sia rilasciata esclusivamente al richiedente che dimostri di essere in possesso di idonei requisiti soggettivi, nonché di atti definitivi attestanti la titolarità delle aree, contrasta con la normativa statale di principio di cui al d.lgs. n. 28 del 2011; al d.lgs. 79/1999 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) e al d.lgs. 387/2003 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità). In particolare, la previsione della dimostrazione del possesso degli idonei requisiti soggettivi contrasta con l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 1999, che sancisce la natura libera dell'attività in esame; mentre quella avente ad oggetto il possesso di atti attestanti la titolarità delle aree contrasta con l'art. 12 d.lgs. 38/2003, da cui si desume che l'iniziativa può essere intrapresa anche da soggetti non in possesso di "atti definitivi attestanti la titolarità delle aree". La Corte precisa che la questione deve intendersi limitata alla parte in cui la disposizione impugnata riguarda gli impianti alimentati da fonte rinnovabile.

Viene poi impugnato, per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost. l'art. 14 l.r. 19/2012, che disciplina il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione. A tal proposito la Corte precisa che la questione di legittimità sulla base del complessivo tenore del ricorso e dai parametri invocati è da intendersi limitata alla parte relativa agli elettrodotti (e dunque alle sole autorizzazioni di cui all'art. 12, comma 1, lett. b) l.r. n. 19/2012). Ad avviso del Giudice delle leggi la norma regionale - non prevedendo l'apposizione di "misure di salvaguardia" volte ad impedire che, nelle more dell'autorizzazione della nuova infrastruttura, vengano rilasciati permessi di costruire sui terreni potenzialmente impegnati dal progetto - in primo luogo contrasta con l'art. 1-sexies, comma 3, del d.l. 239/2003, che dispone invece la sospensione di ogni determinazione comunale in ordine alle domande di permesso di costruire nelle aree potenzialmente impegnate, fino alla conclusione del procedimento autorizzativo. Ad

avviso della Corte la norma statale interposta costituisce un principio fondamentale della legislazione statale, come dispone peraltro il comma 5 dello stesso articolo, volto ad incentivare la produzione e distribuzione di energia elettrica. D'altro lato la norma regionale - non prevedendo che l'autorizzazione unica sia titolo sufficiente a realizzare ogni opera si renda necessaria - appare in contrasto con l'art. 1-sexies d.l. 239/2003, che, al comma 1, sancisce il principio contrario.

Con riferimento all'art. 14, comma 7, l.r. 19/2012, per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lett.m), e terzo comma, Cost. - nella parte in cui prevede che le autorizzazioni per la realizzazione degli elettrodotti, sia di quelli ricompresi nella rete di trasmissione nazionale, sia di quelli che rientrano nella spettanza della Regione, siano rilasciate “[...] previa espressione del parere favorevole di ARPA” quanto alle emissioni elettromagnetiche - la Corte premettendo che la censura in esame è da intendersi limitata agli elettrodotti sostiene che essa contrasti con il principio di semplificazione di cui all'art. 1-sexies, comma 5, del d.lgs. 239/2003, violando, in tal modo, anche la competenza legislativa statale ex art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. Dal complesso della normativa regionale, infatti, non può desumersi che il parere sia acquisito nell'ambito della conferenza di servizi.

Vengono poi impugnati gli artt. 14, comma 9, e 18, comma 2, l.r. 19/2012 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), e terzo comma, Cost. Tali disposizioni prevedono che l'autorizzazione unica rilasciata dalla Regione per infrastrutture energetiche lineari non abbia di per sé effetto di variante urbanistica e necessiti perciò anche dell'assenso del Comune, espresso in sede di conferenza di servizi. Per la Corte la questione - con riferimento alle strutture energetiche lineari - è fondata essendo evidente la difformità rispetto alla disciplina statale, che prevede all'art. 1-sexies, comma 2, lett. b), d.l. n. 239 del 2003 che il rilascio dell'autorizzazione ha effetto di variante urbanistica qualora le opere in questione comportino variazione degli strumenti urbanistici. La disciplina regionale dunque introduce un passaggio ulteriore e superfluo nell'iter procedimentale dell'autorizzazione.

Con riferimento all'art. 16, comma 2, lett. a), l.r. 19/2012 per violazione degli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma, Cost., che assoggetta al regime della comunicazione di inizio lavori l'installazione degli impianti di produzione di energia elettrica o termica da fonti rinnovabili su edifici o aree di pertinenza degli stessi, la Corte dichiara la questione di legittimità fondata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto la disciplina regionale contrasta con la normativa statale di principio di cui al d.lgs. n. 387 del 2003 e al d.lgs. n. 28 del 2011. La disposizione regionale, infatti, estende il regime abilitativo oltre i limiti fissati dal legislatore statale all'art. 6, comma 11, d.lgs. n. 28/2011 in ordine all'ubicazione e alla potenza degli impianti (limitazione legata alla ubicazione: «sugli edifici» per gli impianti solari fotovoltaici; limite di potenza «non superiore a 50 kW» per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

Viene poi impugnato l'art. 17 della legge regionale in esame per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost. Tale norma dispone che l'Assessore regionale competente in materia di energia possa proporre alla Giunta regionale l'approvazione di uno schema di accordo con i proponenti volto ad attribuire vantaggi economici o occupazionali per il territorio regionale, misure compensative ovvero opere di razionalizzazione di linee elettriche esistenti. La disposizione è dichiarata costituzionalmente illegittima, con riferimento al parametro dettato dall'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto prevede che la stipula dell'accordo condizioni l'espressione

dell'intesa di cui all'art. 11 della legge regionale impugnata, ponendosi per ciò in contrasto con il principio fondamentale dettato dal legislatore statale all'art. 1, comma 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia). Tale disposizione infatti, pur consentendo alle regioni e agli enti locali di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e di riequilibrio ambientale, non prevede che la stipula di detti accordi possa condizionare l'espressione dell'intesa ed il correlato rilascio dei pareri propedeutici all'ottenimento dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio della infrastruttura energetica.

Per quanto riguarda l'art. 18, comma 4, l.r.19/2012 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la Corte ritiene che la questione sia fondata in quanto tale norma, che disciplina l'autorizzazione unica per le reti degli scambi transfontalieri, prevede che sia riservata una quota significativa dell'energia disponibile importata al fabbisogno energetico regionale, violando l'art. 1, comma 4, lett. a), b) e c), della legge n. 239 del 2004 e creando un vulnus al sistema unitario nazionale di gestione dell'approvvigionamento energetico con conseguente alterazione delle regole di concorrenza del mercato dell'energia.

Viene infine impugnato l' art. 35, comma 7, l.r. 19/2012 per violazione degli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e). In particolare, tale articolo prevede che «possono essere autorizzati sul territorio regionale esclusivamente nuovi impianti di tipologia stazione di servizio come definiti all'articolo 34, comma 1, lettera f)» a condizione che dispongano di determinate apparecchiature (ad es. di tipo self service, servizi igienici). Secondo la Corte la questione è fondata in quanto tale articolo pone divieti e restrizioni che condizionano e ritardano l'avvio di nuove attività economiche e l'ingresso di nuovi operatori, senza che tali ostacoli siano proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, introducendo dunque un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi che devono adeguarsi alla nuova disciplina ma in modo graduale).

Energia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Atto di programmazione regionale (APR) predisposto, nelle more dell'approvazione del piano energetico regionale (PER), in attuazione del provvedimento ministeriale previsto dall'art. 2, comma 167, della legge n. 244 del 2007 - Prevista sottoposizione alle procedure relative alla valutazione ambientale strategica (VAS) "nel caso in cui contenga l'individuazione delle aree e dei siti non idonei" - Implicita esclusione negli altri casi - Invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Obbligatorietà della VAS per gli atti aventi natura di piano energetico, incluso l'APR predetto, disposta con norma statale - Illegittimità costituzionale parziale. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19, art. 5, comma 9. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 30 aprile 2006, n. 152, art. 6, comma 2, lettera a).

Energia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Atto di programmazione regionale (APR) predisposto, nelle more dell'approvazione del piano energetico regionale (PER), in attuazione del provvedimento ministeriale previsto dall'art. 2, comma 167, della legge n. 244 del 2007 - Dichiarata incostituzionalità del comma 9 dell'art. 5 della legge regionale n. 19 del 2012 - Necessità di espungere dal comma 8 dello stesso articolo anche le parole "escluse le procedure relative alla VAS" - Illegittimità costituzionale parziale in via consequenziale. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19, art. 5, comma 8. - Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Energia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici - Interventi per modifiche non sostanziali da realizzarsi "anche in corso d'opera" su impianti e infrastrutture che hanno ottenuto l'autorizzazione unica - Previsto assoggettamento alla procedura abilitativa semplificata - Contrasto con la normativa statale, espressiva di un principio fondamentale, che consente l'autorizzazione semplificata solo per gli impianti esistenti - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e

distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19, art. 12, comma 8. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 5, comma 3.

Energia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Costruzione di impianti - Istanza di autorizzazione unica - Previsione di oneri amministrativi, a pena di improcedibilità - Ricorso del Governo - Asserito contrasto (nella parte relativa a strutture diverse dalle reti elettriche, impianti di produzione di energia elettrica, impianti e depositi di stoccaggio di oli minerali, gasdotti e reti di trasporto di fluidi termici) con l'art. 1-sexies del decreto legge n. 239 del 2003, concernente la costruzione e l'esercizio degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica - Insussistenza - Inconferenza del parametro evocato - Asserita esorbitanza dalla competenza regionale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Insussistenza - Disciplina regionale coerente con la disciplina statale - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19, art. 13, commi 2, 3, 4 e 5. - Costituzione, art. 117, terzo comma; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5; decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (convertito nella legge 27 ottobre 2003, n. 290), art. 1-sexies.

Energia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Costruzione di impianti - Istanza di autorizzazione unica - Previsione di oneri amministrativi, a pena di improcedibilità - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con i principi statali in materia di procedimento amministrativo e di semplificazione, in violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - Insussistenza - Inconferenza della normativa statale evocata - Estraneità alla semplificazione amministrativa della previsione dell'avvio della conferenza di servizi in assenza di un progetto definitivo - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19, art. 13, commi 2, 3, 4 e 5. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera m); statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5.

Energia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Costruzione di impianti - Istanza di autorizzazione unica - Previsione di oneri amministrativi, a pena di improcedibilità - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il codice dei contratti pubblici in violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19, art. 13, commi 2, 3, 4 e 5. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l); statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5;

Energia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili - Autorizzazione - Previsione che sia rilasciata esclusivamente al richiedente che dimostri di essere in possesso di idonei requisiti soggettivi, nonché di atti definitivi attestanti la titolarità delle aree - Contrasto con la normativa statale di principio che sancisce la natura libera dell'attività e richiede la mera disponibilità delle aree - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori motivi di censura. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19, art. 13, comma 6. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28; decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12; (Cost., artt. 3 e 41).

Energia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Realizzazione di elettrodotti - Procedimento per il rilascio dell'autorizzazione - Mancata previsione delle misure di salvaguardia - Mancata previsione della portata unica dell'autorizzazione - Contrasto con principi fondamentali fissati dal legislatore statale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19, art. 14. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (convertito nella legge 27 ottobre 2003, n. 290), art. 1-sexies, commi 1 e 3; (Cost., art. 97).

Energia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili - Previsione che contestualmente all'istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica, qualora l'impianto non ricada in zona sottoposta a tutela, debba essere effettuata una comunicazione alle competenti Soprintendenze - Ricorso del Governo - Evocazione di parametro che non compare nella delibera di impugnazione dell'organo politico - Inammissibilità della questione. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19, art. 14, comma 2. - Costituzione, art. 97; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5.

Energia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili - Previsione che contestualmente all'istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica, qualora l'impianto non ricada in zona sottoposta a tutela, debba essere effettuata una comunicazione alle competenti Soprintendenze - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - Insussistenza - Obbligo di comunicazione previsto dalle linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, adottate con decreto del Ministro dello sviluppo economico - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19, art. 14, comma 2. - Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera m) e terzo; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, commi 3 e 4; linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, adottate con decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010.

Energia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Realizzazione degli elettrodotti (sia rientranti nella rete di trasmissione nazionale sia di spettanza regionale) - Autorizzazioni - Previsione della previa acquisizione del parere favorevole dell'ARPA, quanto alle emissioni elettromagnetiche - Contrasto con la normativa statale che prevede il principio della unicità del procedimento - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori motivi di censura. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19, art. 14, comma 7. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (convertito nella legge 27 ottobre 2003, n. 290), art. 1-sexies, comma 5; (Cost., artt. 97 e 117, secondo comma, lettera m).

Energia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Infrastrutture energetiche lineari - Previsione che l'autorizzazione unica rilasciata dalla Regione non abbia di per se' effetto di variante urbanistica, e che, invece, sia necessario l'assenso del Comune, espresso in sede di conferenza di servizi sulla base del previo parere favorevole del Consiglio comunale - Introduzione di un passaggio ulteriore e superfluo nell'iter procedimentale dell'autorizzazione, in contrasto con la normativa statale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori motivi di censura. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19, artt. 14, comma 9, e 18, comma 2. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (convertito nella legge 27 ottobre 2003, n. 290), art. 1-sexies, comma 2, lettera b); (Cost., art. 117, secondo comma, lettera m).

Energia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Installazione di impianti di produzione di energia elettrica o termica da fonti rinnovabili su edifici - Prevista applicabilità del regime della comunicazione di inizio lavori - Estensione del regime abilitativo oltre i limiti fissati dalla normativa statale di principio in ordine all'ubicazione e alla potenza degli impianti - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori motivi di censura. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19, art. 16, comma 2, lettera a). - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387; decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 6, comma 11; (Cost., artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera s).

Energia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Infrastrutture energetiche - Previsione che l'Assessore regionale competente in materia di energia possa proporre alla Giunta regionale l'approvazione di uno schema di accordo con i proponenti volto ad attribuire vantaggi economici o occupazionali per il territorio regionale, misure compensative ovvero opere di razionalizzazione di linee elettriche esistenti - Previsione che, "in tal caso, l'espressione dell'intesa tra Stato e Regione e' subordinata alla stipula dell'accordo" - Contrasto con la normativa statale di riferimento espressiva di un principio fondamentale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Violazione del principio di buon andamento per l'ingiustificato aggravamento del procedimento - Illegittimità costituzionale parziale. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19, art. 17. - Costituzione, artt. 97 e 117, terzo comma; legge 23 agosto 2004, n. 239, art. 1, comma 5.

Energia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Infrastrutture energetiche - Previsione che l'Assessore regionale competente in materia di energia possa proporre alla Giunta regionale l'approvazione di uno schema di accordo con i proponenti volto ad attribuire vantaggi economici o occupazionali per il territorio regionale, misure compensative ovvero opere di razionalizzazione di linee elettriche esistenti - Asserito contrasto con il principio fondamentale statale, secondo cui gli accordi sarebbero funzionali alla tutela del solo interesse ambientale - Insussistenza - Inesatta ricostruzione della normativa statale, che non esclude la possibilità per le Regioni di prendere in considerazione altri interessi, ove non espressamente vietati - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19, art. 17. - Costituzione, art. 117, terzo comma; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5; legge 23 agosto 2004, n. 239, art. 1, comma 5.

Energia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Infrastrutture energetiche - Previsione che l'Assessore regionale competente in materia di energia possa proporre alla Giunta regionale l'approvazione di uno schema di accordo con i proponenti volto ad attribuire vantaggi economici o occupazionali per il territorio regionale, misure compensative ovvero opere di razionalizzazione di linee elettriche esistenti - Asserito contrasto con la normativa statale, secondo cui gli accordi sono da stipularsi nei modi stabiliti con decreto ministeriale, da adottarsi entro sei mesi - Insussistenza - Contrasto solo ipotetico, in mancanza del decreto ministeriale che disciplini le modalità di stipula degli accordi - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19, art. 17. - Costituzione, art. 117, terzo comma; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5; decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (convertito nella legge 17 dicembre 2012, n. 221), art. 34, comma 16.

Energia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Autorizzazione unica per le reti degli scambi transfrontalieri - Previsione che sia riservata una quota significativa dell'energia disponibile importata al fabbisogno energetico regionale - Vulnus al sistema unitario nazionale di gestione dell'approvvigionamento energetico - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19, art. 18, comma 4. - Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 23 agosto 2004, n. 239, art. 1, comma 4, lettere a), b) e c).

Energia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Previsione che possono essere autorizzati sul territorio regionale esclusivamente nuovi impianti di tipologia stazione di servizio - Introduzione di divieti e restrizioni che condizionano e ritardano l'avvio di nuove attività economiche e l'ingresso di nuovi operatori, senza che tali ostacoli siano proporzionati alle finalità pubbliche perseguite - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori motivi di censura. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19, artt. 35, comma 7. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e) (art. 41).

Energia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Previsione che possono essere autorizzati sul territorio regionale esclusivamente nuovi impianti di tipologia stazione di servizio come definiti all'art. 34, comma 1 - Ius superveniens che abroga la disposizione impugnata nella parte relativa agli impianti del tipo "stazione di rifornimento elettrico", medio tempore non applicata - Cessazione della materia del contendere. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19, artt. 34, comma 1, e 35, comma 7. - Costituzione, artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e). (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 18-12-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 9, 12, comma 8, 13, commi 2, 3, 4, 5 e 6, 14, per intero e, in subordine, riguardo ai commi 2, 7 e 9, 16, comma 2, lettera a), 17, 18, commi 2 e 4, 34, comma 1, lettere f) ed h) e 35, comma 7, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19

(Norme in materia di energia e distribuzione dei carburanti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-21 dicembre 2012, depositato in cancelleria il 20 dicembre 2012 ed iscritto al n. 191 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Filippo Bucalo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19 (Norme in materia di energia e distribuzione dei carburanti), ed in particolare degli artt. 5, comma 9; 12, comma 8; 13, commi 2, 3, 4, 5 e 6; 14 per intero e, in subordine, commi 2, 7 e 9; 16, comma 2, lettera a); 17; 18, commi 2 e 4; 34, comma 1, lettere f) ed h), e 35, comma 7, in riferimento agli artt. 3, 41, 97, 117, secondo comma, lettere e), l), m) ed s), e terzo comma, della Costituzione, e agli artt. 4 e 5 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

2.– Preliminarmente va evidenziato che il richiamo da parte del Presidente del Consiglio dei ministri agli artt. 4 e 5 dello statuto va letto come esposizione delle ragioni per le quali non trovano applicazione le norme speciali statutarie, bensì quelle del Titolo V della Costituzione (sentenze n. 165 del 2009 e n. 286 del 2007), e non come parametro invocato a supporto di specifici motivi di censura.

In effetti, lo statuto regionale non contempla una competenza in materia di ambiente (cui va ricondotta la disposizione oggetto della prima questione) né in materia di concorrenza (cui va ricondotta la disposizione oggetto dell'ultima questione) né in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia (cui vanno ricondotte le disposizioni oggetto delle restanti questioni); pertanto, secondo la clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) si applica il nuovo Titolo V per le parti in cui prevede «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 5, comma 9, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 42 (recte: 19) del 2012, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale.

La disposizione stabilisce che l'atto di programmazione regionale (d'ora in avanti APR) predisposto, nelle more dell'approvazione del piano energetico regionale (d'ora in avanti PER), in attuazione del provvedimento ministeriale previsto dall'art. 2,

comma 167, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale o pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), è sottoposto alle procedure relative alla valutazione ambientale strategica (VAS) «nel caso in cui contenga l'individuazione delle aree e dei siti non idonei» (implicitamente escludendola negli altri casi).

Il ricorrente evidenzia che l'APR rientra, per le sue caratteristiche, nella definizione di cui all'art. 5, comma 1, lettera e), numero 1), del decreto legislativo 30 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) quale «atto» di «programmazione» elaborato da «un'autorità a livello regionale» per «essere approvato [...] mediante una procedura legislativa». Pertanto, trattandosi di «piano» concernente il «settore energetico», ai sensi dell'art. 6, comma 2, lettera a), del predetto d.lgs. n. 152 del 2006, rientrerebbe nel novero dei piani assoggettati sempre – ad eccezione dei limitati casi previsti dal comma 3 dello stesso art. 6 (in questa sede non rilevanti) – alla VAS prevista da tale fonte statale.

3.1.– La Regione eccepisce l'inammissibilità della questione, in quanto l'esclusione delle procedure di VAS sarebbe disposta dal comma 8, e non dal comma 9, oggetto di impugnazione.

L'eccezione non è fondata in quanto la disposizione impugnata (il comma 9, appunto) individua le ipotesi in cui il piano è sottoposto alla VAS e, comunque, dal contesto complessivo del ricorso è chiaro che la disposizione censurata è quella che esclude le procedure relative alla VAS se non nelle ipotesi in cui contenga l'individuazione delle aree e dei siti non idonei.

3.2.– Nel merito, la questione è fondata.

3.3.– L'art. 5 del citato d.lgs. n. 152 del 2006, al comma 1, lettera e), numero 1), fornisce una precisa definizione di piano energetico: «ai fini del presente decreto si intende per: [...] e) piani e programmi: gli atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione comunque denominati, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche: 1) che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, amministrativa o negoziale e 2) che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative».

Ebbene, l'APR, sia per l'oggetto che per le modalità di adozione, è atto avente natura di piano energetico.

È da escludere, in particolare, che l'APR possa essere considerato atto di mera programmazione finanziaria delle risorse da destinare al settore, come sostiene la Regione sulla base della circostanza che esso è emanato, nelle more dell'approvazione del PER, «in attuazione del provvedimento ministeriale previsto dall'art. 2, comma 167, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008), (burden sharing)», il quale ha il compito di «definire la ripartizione fra regioni e province autonome di Trento e di Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili necessaria per raggiungere l'obiettivo del 17 per cento del consumo interno lordo entro il 2020».

Difatti, la norma regionale, nel perimetrare contenuto e finalità dell'APR, smentisce tale lettura limitativa, in quanto dispone che esso «assicura uno sviluppo equilibrato delle diverse fonti, definisce le misure e gli interventi necessari al

raggiungimento degli obiettivi fissati dal provvedimento ministeriale, può individuare le aree e i siti del territorio non idonei all'installazione di impianti a fonti rinnovabili», con evidente incidenza sulla programmazione energetica.

Del resto, lo stesso carattere transitorio dell'APR, destinato ad una fisiologica fine al momento della adozione del PER, conferma l'identità di natura dei due atti.

L'atto di programmazione in questione, pertanto, rientrando nell'ambito applicativo della norma interposta, è affetto dal vizio di costituzionalità dedotto dal ricorrente.

3.4.– Va, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 9 dell'art. 5 della legge regionale impugnata, e «in via consequenziale», ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve essere dichiarato incostituzionale il comma 8 del medesimo articolo, limitatamente alle parole «escluse le procedure relative alla VAS», trattandosi di disposizione la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata.

4.– Il ricorrente impugna, poi, l'art. 12, comma 8, della citata legge regionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello Statuto speciale.

La disposizione censurata, nella parte in cui assoggetta alla procedura abilitativa semplificata, di cui 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), gli interventi per modifiche non sostanziali da realizzarsi «anche in corso d'opera» su impianti e infrastrutture che hanno ottenuto l'autorizzazione unica, contrasterebbe con l'art. 5, comma 3, dello stesso decreto legislativo.

Quest'ultimo articolo, infatti, nell'attribuire ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico (adottato di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con la Conferenza unificata) l'individuazione degli interventi di modifica «sostanziale» degli impianti da assoggettare ad autorizzazione unica, prevede che, nelle more dell'approvazione di tale decreto, «non sono considerati sostanziali e sono sottoposti alla disciplina di cui all'art. 6 [cioè alla procedura abilitativa semplificata] gli interventi da realizzare sugli impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici esistenti».

4.1.– La questione è fondata.

4.2.– La norma regionale, estendendo l'autorizzazione semplificata anche agli interventi relativi ad impianti non necessariamente esistenti, si pone in contrasto con la normativa statale di principio fissata dal d.lgs. n. 28 del 2011 nella materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», cui va ricondotta la disposizione censurata.

4.3.– La norma statale, infatti, ha natura di principio fondamentale della materia, secondo quanto già riconosciuto da questa Corte (vedi sentenze n. 275 e n. 99 del 2012), in particolare quanto alla necessità dell'esistenza (intesa come completa realizzazione) dell'impianto ai fini del ricorso alla procedura semplificata per le modifiche «non sostanziali». La giustificazione di tale disciplina è evidentemente legata al suo carattere transitorio e alla preoccupazione che la suddetta fase possa incidere negativamente

sull'efficienza degli impianti esistenti: questa giustificazione non può essere estesa al caso in questione.

5.– L'art. 13, commi 2, 3, 4 e 5, della legge regionale in esame è impugnato per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale.

Le disposizioni censurate – che disciplinano i contenuti dell'istanza di autorizzazione unica – eccederebbero l'ambito della potestà legislativa concorrente riservata alla Regione in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia, introducendo oneri amministrativi – «a pena di improcedibilità» – superflui e comunque non previsti dalla normativa statale di riferimento: l'art. 1-sexies del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica), convertito, con modificazioni, dall'art. della legge 27 ottobre 2003, n. 290.

In particolare, il ricorrente censura le disposizioni regionali nella parte in cui prevedono «che il progetto da allegare all'istanza di autorizzazione unica, nonché il progetto relativo a tutte le interferenze, siano corredati da elaborati tecnici con grado di approfondimento analogo a quello richiesto per il progetto definitivo dei lavori pubblici e che “a pena di improcedibilità” l'istanza sia corredata da un progetto con contenuti assimilabili al progetto definitivo dell'opera pubblica, comprensivo di: 1) opere per la connessione alla rete; 2) altre infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio dell'impianto; 3) elaborati grafici e normativi di variante al PRGC, qualora necessaria».

5.1.– Va dichiarata la non fondatezza, per inconferenza del parametro interposto (sentenza n. 255 del 2013 e n. 263 del 2012; ordinanze n. 31 del 2013, n. 84 del 2011, n. 286 e n. 77 del 2010), della questione relativa all'art. 13, commi 2 e 3, per la parte in cui riguardano impianti e strutture diverse dalle reti elettriche; comma 4 (che riguarda impianti di produzione di energia elettrica, impianti e depositi di stoccaggio di oli minerali); comma 5, per la parte in cui disciplina la autorizzazione unica per i gasdotti e per le reti di trasporto di fluidi termici.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni regionali contrasterebbero con il citato art. 1-sexies, assunto a parametro interposto. Senonché tale norma disciplina la costruzione e l'esercizio degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica (comma 1) e, al comma 5, precisa che «Le regioni disciplinano i procedimenti di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di reti elettriche di competenza regionale in conformità ai principi e ai termini temporali di cui al presente articolo». Essa è, quindi, inconferente rispetto alle questioni relative ai commi sopra indicati, aventi diverso oggetto.

5.2.– Anche per la parte rimanente della disposizione, la questione non è fondata.

5.3.– Per valutare la correttezza o meno della necessaria allegazione del progetto definitivo – e non di quello preliminare, come, in sostanza, preteso dal ricorrente – vanno tenute presenti la natura e la portata della relativa istanza. Questa è, nella specie, finalizzata alla convocazione di una conferenza di servizi nell'ambito della quale devono essere valutati in modo definitivo tutti gli interessi pubblici coinvolti: essa, infatti, si conclude con il rilascio dell'autorizzazione unica che «sostituisce autorizzazioni, concessioni, pareri, nulla osta e atti di assenso comunque denominati,

contiene la dichiarazione di pubblica utilità nei casi previsti dalla legge e costituisce a tutti gli effetti titolo a costruire ed esercire gli impianti e le infrastrutture relative, in aderenza e in conformità al progetto tecnico approvato» (art. 12, comma 3, della legge reg. n. 19 del 2012).

Ebbene, ciò richiede necessariamente che sia presentato un progetto definitivo, quale indispensabile supporto delle valutazioni da effettuare.

Né dalla disciplina statale si desume un principio diverso, in quanto la previsione che per l'avvio della conferenza di servizi sia sufficiente un progetto preliminare o analogo va letta in aderenza alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). Quest'ultima perimetra, in via generale, la possibilità che la conferenza di servizi sia convocata sulla base di un progetto preliminare, disciplinando, all'art. 14-bis, la «conferenza di servizi preliminare». La norma regionale, al contrario, si riferisce, come si è visto, all'apertura della conferenza di servizi decisoria e dunque non contraddice la richiesta di un progetto definitivo.

In tal senso, del resto, è la disciplina introdotta dal legislatore statale con le linee guida adottate con decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili). Tali linee guida, al punto 13.1., dispongono che «[l']istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica [...] è corredata da: a) progetto definitivo dell'iniziativa [...]». Esse, anche se riguardano solo gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili – disciplinati dall'impugnato comma 4 dell'art. 13, in ordine al quale (per quanto sopra scritto) la questione è manifestamente infondata per inconferenza del parametro –, rappresentano un'ulteriore dimostrazione della correttezza della norma regionale.

Resta peraltro ferma la possibilità, prevista dal comma 3 dell'impugnato art. 13, per le ipotesi in cui l'intervento debba essere sottoposto a VIA, che si apra una prima fase sulla base di progetto composto da «elaborati tecnici con grado di approfondimento analogo a quello richiesto per il progetto preliminare dei lavori pubblici», finalizzata all'emissione del provvedimento di VIA, successivamente alla quale si richiede l'integrazione con progetto di natura definitiva.

6.– Lo stesso art. 13, commi 2, 3, 4 e 5, è impugnato anche per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale.

Le disposizioni, prevedendo «a pena di improcedibilità» oneri amministrativi documentali superflui e comunque non previsti dalla normativa statale di riferimento, contrasterebbero con i principi fondamentali dettati con legge statale in materia di procedimento amministrativo e, in particolare, con il principio di semplificazione dell'attività amministrativa, in violazione della competenza legislativa statale in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», nel cui novero andrebbero sussunte anche le norme che attuano il principio di semplificazione amministrativa.

6.1.– Analogamente a quanto argomentato sulla questione precedente, va, innanzitutto, dichiarata la non fondatezza per inconferenza del parametro interposto della questione relativa all'art. 13, commi 2 e 3, per la sola parte in cui essi riguardano impianti e strutture diverse dalle reti elettriche; comma 4 (che riguarda impianti di produzione di

energia elettrica, impianti ed depositi di stoccaggio di oli minerali); comma 5, per la parte in cui disciplina la autorizzazione unica per i gasdotti e per le reti di trasporto di fluidi termici.

6.2.– Per la parte rimanente della disposizione, la questione non è fondata.

6.3.– È corretto invocare l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. posto che «le norme di semplificazione amministrativa sono state ricondotte da questa Corte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in quanto “anche l'attività amministrativa, [...] può assurgere alla qualifica di “prestazione” (quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere), della quale lo Stato è competente a fissare un “livello essenziale” a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati” (sentenze n. 207 e n. 203 del 2012)» (sentenza n. 62 del 2013).

Tuttavia non può ritenersi, per quanto già argomentato in riferimento alla questione precedentemente trattata, che rientri nel concetto di semplificazione amministrativa la previsione dell'avvio della conferenza di servizi in assenza di un progetto definitivo.

7.– L'art. 13, commi 2, 3, 4 e 5, viene, infine, impugnato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale.

Le disposizioni censurate sarebbero contrastanti con quanto previsto dal 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, all'art. 206, nell'individuare le norme applicabili ai settori speciali (gas, energia termica ed elettricità), non richiama le disposizioni sui livelli di progettazione di cui agli artt. 93 e 94, ai quali, invece, si ispirerebbe la disciplina regionale nell'individuare i requisiti e i contenuti della progettazione.

7.1.– La questione non è fondata.

7.2.– Nella disposizione impugnata il riferimento a elaborati della progettazione definitiva delle opere pubbliche non concreta un'applicazione della disciplina di cui ai richiamati artt. 93 e 94 del citato decreto legislativo, ma solo un espediente di tecnica redazionale per indicare in forma sintetica una serie di documenti, rimandando ad un'altra fonte normativa che già li descrive analiticamente. La norma regionale, del resto, non richiama tutti gli elaborati tecnici che devono accompagnare il progetto per la realizzazione di un'opera pubblica indicati nei predetti articoli.

8.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 13, comma 6, della citata legge regionale n. 19 del 2012 per violazione degli artt. 3, 41 e 117, terzo comma, Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale.

Tale disposizione, nel prevedere che l'autorizzazione per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili sia rilasciata esclusivamente al richiedente che dimostri di essere in possesso di idonei requisiti soggettivi, nonché di atti definitivi attestanti la titolarità delle aree, contrasterebbe con la normativa statale di principio di cui al d.lgs. n. 28 del 2011; al decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE

recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) e al decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità).

In particolare, la previsione della dimostrazione del possesso degli idonei requisiti soggettivi contrasterebbe con l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 1999, il quale sancirebbe la natura libera dell'attività in esame; mentre quella avente ad oggetto il possesso di atti attestanti la titolarità delle aree contrasterebbe con il d.lgs. n. 387 del 2003, dalla cui disciplina, ed in particolare dall'art. 12, potrebbe desumersi che l'iniziativa può essere intrapresa anche da soggetti non in possesso di «atti definitivi attestanti la titolarità delle aree».

Il ricorrente censura la norma anche in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., in quanto inciderebbe sul diritto costituzionale di iniziativa economica e creerebbe ingiustificata disparità di trattamento tra operatori del settore.

8.1.– Va premesso che, da quanto esposto nel ricorso e dai parametri invocati, la questione deve intendersi limitata alla parte in cui la disposizione impugnata riguarda gli impianti alimentati da fonte rinnovabile (art. 12, comma 1, lettera a, della legge regionale n. 19 del 2012) e non anche, quindi, gli elettrodotti (art. 12, comma 1, lettera b), gli impianti di produzione di energia elettrica che utilizzano fonti tradizionali (art. 12, comma 1, lettera e), gli impianti e i depositi di stoccaggio di oli minerali (art. 12, comma 1, lettera f).

8.2.– La questione, così delimitata, è fondata con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

8.3.– Relativamente al profilo della libertà dell'attività, la disposizione regionale individua i «soggetti dotati di idonei requisiti», disegnando una precisa, per quanto ampia, perimetrazione degli stessi e, pertanto, limitando il novero di coloro che possono produrre energia rinnovabile; essa si pone così in contrasto con la norma interposta che prevede che l'attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica sia «libera».

8.4.– Quanto alla dimostrazione del possesso di atti definitivi attestanti la titolarità delle aree come presupposto per il rilascio dell'autorizzazione, emerge un chiaro contrasto con l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

La norma interposta, al comma 1, dispone che «[l]e opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili [...] sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti», e, al comma 3, che «l'autorizzazione unica [...] costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico». Da ciò si evince che l'iniziativa produttiva può essere intrapresa anche da soggetti che acquisiscano la «titolarità» delle aree a seguito della successiva espropriazione per pubblica utilità. Si aggiunga che la disposizione statale – al comma 4-bis, limitatamente agli impianti alimentati a biomassa e agli impianti fotovoltaici – richiede la (mera) disponibilità e mai la «titolarità delle aree».

8.5.– Restano assorbiti i motivi di censura formulati in riferimento agli ulteriori parametri.

9.– Viene impugnato, per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, l'art. 14 della legge regionale in esame, il quale disciplina il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione.

La norma regionale eccederebbe la competenza legislativa regionale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in quanto contrasterebbe con la normativa statale di principio di cui al d.l. n. 239 del 2003, sotto due distinti profili.

Si deduce, innanzitutto, che essa non prevede l'apposizione di «misure di salvaguardia» volte ad impedire che, nelle more dell'autorizzazione della nuova infrastruttura, vengano rilasciati permessi di costruire sui terreni potenzialmente impegnati dal progetto, mentre l'art. 1-sexies del citato decreto-legge, al comma 3, disporrebbe la sospensione, dalla data di comunicazione dell'avviso dell'avvio del procedimento ai comuni interessati, di ogni determinazione comunale in ordine alle domande di permesso di costruire nelle aree potenzialmente impegnate, fino alla conclusione del procedimento autorizzativo.

La norma, inoltre, non prevede che l'autorizzazione unica sia titolo sufficiente a realizzare ogni opera si renda necessaria, in conformità al progetto approvato ed alle prescrizioni eventualmente contenute nel decreto autorizzatorio, mentre il predetto articolo 1-sexies, al comma 1, sancirebbe il principio contrario.

A parere del ricorrente la norma censurata violerebbe anche il principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., incidendo negativamente sulla economicità ed efficacia dell'azione amministrativa.

9.1.– Va premesso che dal complessivo tenore del ricorso, oltre che dai parametri invocati, risulta che la questione è limitata alla parte in cui la disposizione impugnata riguarda gli elettrodotti (art. 12, comma 1, lettera b, della legge regionale).

Diversamente opinando, le questioni riferite alle autorizzazioni uniche di impianti o strutture diverse dagli elettrodotti sarebbero comunque manifestamente infondate per totale inconferenza del parametro. L'art. 14, infatti, disciplina il procedimento relativamente a tutte le autorizzazioni uniche, per ogni tipologia di impianto od opera, mentre la disposizione invocata come principio fondamentale della materia – come si è già osservato – concerne unicamente le reti elettriche (i commi 1 e 3 dell'art. 1-sexies del d.l. n. 239 del 2003 riguardano gli elettrodotti facenti parte della rete di trasporto nazionale dell'energia elettrica, e il comma 5 vincola la Regione espressamente per la disciplina dei «procedimenti di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di reti elettriche»).

Le questioni, sotto tale profilo, devono, quindi, intendersi limitate alla sola autorizzazione di cui all'art. 12, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 19 del 2012.

9.2.– Con riferimento alla lamentata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la questione promossa in ordine alla mancata previsione delle misure di salvaguardia è fondata.

9.3.– Va disattesa, infatti, la tesi della Regione, secondo cui le norme in esame andrebbero ricondotte alla materia urbanistica, e ciò in considerazione di un presunto elemento funzionale. Infatti, proprio in riferimento a tale elemento, esse vanno ascritte alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», attesa la

natura degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento delle attività (sentenza n. 383 del 2005).

In questa prospettiva, la norma statale interposta (art. 1-sexies, comma 3, del d.l. n. 239 del 2003) costituisce un principio fondamentale della legislazione statale, come dispone il comma 5 dello stesso articolo, secondo cui «Le regioni disciplinano i procedimenti di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di reti elettriche di competenza regionale in conformità ai principi e ai termini temporali di cui al presente articolo». Esso è infatti espressione della volontà di incentivazione della produzione e distribuzione di energia elettrica e, pertanto, la mancata previsione delle misure di salvaguardia si pone in contrasto con un principio fondamentale fissato dal legislatore statale.

9.4.– Anche la questione relativa alla portata dell'autorizzazione unica è fondata relativamente alla denunciata lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

9.5.– Il più volte citato art. 1-sexies, al comma 1, sancisce che l'autorizzazione unica «sostituisce autorizzazioni, concessioni, nulla osta e atti di assenso comunque denominati previsti dalle norme vigenti e comprende ogni opera o intervento necessari alla risoluzione delle interferenze con altre infrastrutture esistenti, costituendo titolo a costruire ed esercitare tali infrastrutture, opere o interventi, in conformità al progetto approvato» e, anche tale disposizione, va considerata, ai sensi del comma 5 del medesimo articolo, quale principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione di energia» per le considerazioni prima svolte.

La norma regionale, non specificando con chiarezza tale portata, deve ritenersi contrastante con il principio in questione.

9.6.– Restano assorbite le altre censure di legittimità costituzionale prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

10.– Oggetto di impugnazione è anche l'art. 14, comma 2, della legge regionale in esame.

La disposizione, oltre a porsi in contrasto con gli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, eccederebbe la competenza legislativa regionale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto contrasterebbe con la normativa statale di principio di cui all'art. 12, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, oltre che con le linee guida. L'art. 12 da ultimo citato, in particolare, al comma 4, prevede che l'autorizzazione unica sia «rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241».

La disciplina regionale, secondo il ricorrente, aggraverebbe e irrigidirebbe il procedimento, imponendo al proponente, qualora l'impianto non ricada in zona sottoposta a tutela, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), di effettuare, contestualmente all'istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica, una comunicazione alle competenti soprintendenze.

Sussisterebbe, anche, la violazione della competenza legislativa statale ex art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. («determinazione dei livelli essenziali delle

prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»), sotto il profilo del contrasto con il principio di semplificazione amministrativa nonché con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

10.1.– Va dichiarata l'inammissibilità della questione relativa al parametro da ultimo citato.

Si deve ribadire la consolidata giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale la questione di legittimità costituzionale è inammissibile allorché sia omesso qualsiasi accenno alla stessa nella delibera di impugnazione dell'organo politico, dovendo, in questo caso, «escludersi la volontà del ricorrente di promuoverla» (ex pluribus: sentenze n. 20 del 2013; n. 227 del 2011, n. 365 e n. 275 del 2007).

Nel caso di specie, l'esame della delibera governativa di impugnazione dell'11 dicembre 2012 consente di rilevare che la stessa non contiene alcun riferimento al parametro costituzionale dettato dall'art. 97 Cost., sul quale peraltro, nel ricorso, manca qualsivoglia sviluppo motivazionale, come rilevato dalla Regione.

10.2.– Con riferimento ai restanti parametri, la questione non è fondata.

10.3.– La norma regionale, infatti, si limita a riprendere il contenuto delle linee guida, le quali, al punto 13.3., dispongono l'obbligo di comunicazione alle soprintendenze, disciplinandolo in maniera sostanzialmente sovrapponibile alla norma in esame.

11.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 14, comma 7, della legge reg. n. 19 del 2

012, per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, nella parte in cui prevede che le autorizzazioni per la realizzazione degli elettrodotti, sia di quelli ricompresi nella rete di trasmissione nazionale, sia di quelli che rientrano nella spettanza della Regione, siano rilasciate «[...] previa espressione del parere favorevole di ARPA» quanto alle emissioni elettromagnetiche.

La disciplina regionale contrasterebbe con la normativa statale di principio dettata in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 1-sexies, comma 5, del d.lgs. n. 329 del 2003 (recte: d.l. 29 agosto 2003, n. 239), e con il principio di semplificazione in esso contenuto, violando, in tal modo, anche la competenza legislativa statale ex art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

11.1.– Va premesso che anche la censura in esame è limitata, secondo quanto esposto dallo stesso ricorrente, agli elettrodotti, cui si riferisce la norma interposta, secondo quanto già argomentato supra.

11.2.– Relativamente alla denunciata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la questione è fondata.

11.3.– La materia cui è ascrivibile la norma in esame è la «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica», nel cui ambito il già citato comma 5 dell'art. 1-sexies del d.l. n. 239 del 2003 dispone che le Regioni disciplinino i relativi procedimenti di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di reti elettriche in conformità ai termini e ai principi da esso enunciati, in particolare a quello della unicità

del procedimento. In contrasto con esso la norma impugnata prevede che sia acquisito il parere di ARPA al di fuori della conferenza di servizi.

Al contrario di quanto sostenuto dalla Regione, infatti, dal complesso della normativa regionale non può desumersi che il parere sia acquisito nell'ambito della conferenza di servizi. Ciò si evince dalla disposizione censurata, la quale prevede che le autorizzazioni siano rilasciate «previa» espressione del parere di ARPA, e si desume anche dalla mancata previsione di tale parere nell'Allegato A, cui rinvia l'art. 13, comma 1, della legge reg. n. 19 del 2012, richiamato dall'art. 14, comma 1, della stessa legge regionale per individuare quali siano le amministrazioni che partecipano alla conferenza di servizi.

11.4.– Restano assorbiti i motivi di censura formulati in riferimento agli ulteriori parametri.

12.– Gli artt. 14, comma 9, e 18, comma 2, della legge regionale in esame vengono impugnati, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale.

Il ricorrente rileva che le disposizioni censurate prevedono che l'autorizzazione unica rilasciata dalla Regione per infrastrutture energetiche lineari non abbia di per sé effetto di variante urbanistica, essendo necessario a tal fine anche l'assenso del Comune, espresso in sede di conferenza di servizi sulla base del previo parere favorevole del Consiglio comunale. Tale disciplina si porrebbe in contrasto con l'art. 1-sexies, comma 2, lettera b), del d.l. n. 239 del 2003, secondo cui «[...] [q]ualora le opere di cui al comma 1, comportino variazione degli strumenti urbanistici, il rilascio dell'autorizzazione ha effetto di variante urbanistica», e con le linee guida, le quali, al punto 13.4., con riferimento agli impianti alimentati da fonti rinnovabili, prevedono, che «Le Regioni o le Province delegate non possono subordinare la ricevibilità, la procedibilità dell'istanza o la conclusione del procedimento alla presentazione di previe convenzioni ovvero atti di assenso o gradimento, da parte dei comuni il cui territorio è interessato dal progetto».

12.1.– Va premesso, anche in ordine alla censura in esame, che essa deve essere limitata, secondo quanto esposto dallo stesso ricorrente, alle infrastrutture energetiche lineari, cui, ad ogni buon conto, si riferisce la norma interposta (art. 1-sexies del d.l. n. 239 del 2003), secondo quanto già argomentato supra.

12.2.– Relativamente alla lamentata lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la questione è fondata.

12.3.– È evidente, infatti, la difformità di tale disciplina rispetto a quella statale (art. 1-sexies, comma 2, lettera b), del d.l. n. 239 del 2003, invocato dal ricorrente quale parametro interposto), poiché essa introduce un passaggio ulteriore e superfluo nell'iter procedimentale dell'autorizzazione.

Né rileva, come invece pretende la Regione, la previsione di un meccanismo normativo per superare l'eventuale dissenso del Consiglio comunale, ricostruito sulla base dell'art. 12, comma 2, della legge regionale in esame. Ciò infatti non elide l'aggravio del procedimento prodotto dalle disposizioni censurate, consistente nella necessaria acquisizione dell'assenso del Comune.

12.4.– Restano assorbiti i restanti profili di illegittimità costituzionale dedotti da parte ricorrente.

13.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 16, comma 2, lettera a), della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, per violazione degli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale.

La disposizione assoggetta al regime della comunicazione di inizio lavori l'installazione degli impianti di produzione di energia elettrica o termica da fonti rinnovabili su edifici o aree di pertinenza degli stessi.

Secondo il ricorrente tale disciplina contrasterebbe con la normativa statale di principio di cui al d.lgs. n. 387 del 2003 e al d.lgs. n. 28 del 2011. In particolare, l'art. 6, comma 11, del decreto legislativo da ultimo citato rimette alle linee guida la determinazione degli interventi da assoggettare a comunicazione, precisando che «[l]e Regioni e le Province autonome possono estendere il regime della comunicazione [...] ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza nominale fino a 50 kW, nonché agli impianti fotovoltaici di qualsivoglia potenza da realizzare sugli edifici, fatta salva la disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale e di tutela delle risorse idriche». La disposizione regionale, quindi, estenderebbe il predetto regime abilitativo oltre i limiti fissati dal legislatore statale: il limite di potenza («non superiore a 50 kW») per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili e la limitazione legata alla ubicazione («sugli edifici») per gli impianti solari fotovoltaici.

Il ricorrente lamenta altresì la violazione degli artt. 3 e 41 Cost., in considerazione della ingiustificata discriminazione tra le iniziative economiche nelle diverse regioni, e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto «la disciplina statale inerente il regime abilitativo garantisce la sussistenza di un equilibrio tra la competenza esclusiva statale in materia di ambiente e paesaggio e quella concorrente in materia di energia».

13.1.– In ordine alla denunciata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la questione è fondata.

13.2.– Al di là delle argomentazioni difensive in ordine alla ratio della normativa, resta indiscusso (e la stessa Regione, significativamente, non lo contesta, limitandosi a motivarlo) il contrasto con la normativa statale, più volte qualificata di principio, dettata in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia».

La disposizione regionale censurata, infatti, estende lo speciale regime abilitativo oltre i limiti fissati dalla legge statale in ordine all'ubicazione e alla potenza degli impianti.

13.3.– Restano assorbite le altre censure di legittimità costituzionale prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

14.– Il ricorrente impugna l'art. 17 della legge regionale in esame per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., e degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale.

La norma dispone che l'Assessore regionale competente in materia di energia possa proporre alla Giunta regionale l'approvazione di uno schema di accordo con i

proponenti volto ad attribuire vantaggi economici o occupazionali per il territorio regionale, misure compensative ovvero opere di razionalizzazione di linee elettriche esistenti. In tal caso l'espressione dell'intesa tra Stato e Regione nell'ambito delle funzioni riservate allo Stato ed esercitate, appunto, d'intesa con la Regione ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 23 aprile 2002, n. 110 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di energia, miniere, risorse geotermiche e incentivi alle imprese) è subordinata alla stipula dell'accordo.

La disposizione è censurata, con riferimento al parametro dettato dall'art. 117, terzo comma, Cost. sotto diversi aspetti: a) la previsione che la stipula dell'accordo condizioni l'espressione dell'intesa di cui all'art. 11 della legge regionale impugnata; b) l'ampiezza di contenuto degli accordi, maggiore di quella perimetrata dalla normativa statale di riferimento; c) il contrasto con la norma statale che prevede che gli accordi siano stipulati nei modi stabiliti da un decreto ministeriale.

Sotto il primo aspetto, tale disciplina si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale dettato dal legislatore statale all'art. 1, comma 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), il quale, pur consentendo alle regioni e agli enti locali di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e di riequilibrio ambientale, non prevedrebbe che la stipula di detti accordi possa condizionare – subordinandola – l'espressione dell'intesa ed il correlato rilascio dei pareri propedeutici all'ottenimento dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio della infrastruttura energetica.

Con riferimento allo stesso aspetto, inoltre, il ricorrente lamenta che la norma impugnata, stabilendo già la «posizione» che la Regione deve assumere ai fini dell'intesa disciplinata all'art. 11, comporterebbe, per le ipotesi di mancato raggiungimento della stessa, la sostanziale obbligatorietà del ricorso alla procedura alternativa prevista dal comma 3 dell'art. 2 del d.lgs. n. 110 del 2002. Il conseguente aggravamento del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica rappresenterebbe una violazione del principio costituzionale di buon andamento previsto dall'art. 97 Cost.

Viene, poi, evidenziato, in ordine al secondo aspetto, che la facoltà di individuare misure di compensazione e di riequilibrio ambientale sarebbe circoscritta dalla legislazione nazionale esclusivamente a quegli interventi compensativi che presentino carattere ambientale e che, al contempo, siano coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica, mentre la norma regionale impugnata consentirebbe la stipula di accordi esorbitanti tali connotazioni e finalità. In particolare il comma 2 dell'impugnato art. 17 prevede, alla lettera a), «quantificate e positive ricadute sul territorio in termini di vantaggi economici, occupazionali e di sviluppo per le utenze produttive o civili del territorio regionale» e, alla lettera c), «opere di razionalizzazione di linee elettriche esistenti che prevedano, ove possibile, interventi di demolizione e interrimento di linee aeree esistenti».

Infine, con riferimento al terzo aspetto, viene segnalato che la norma censurata, attribuendo all'assessore regionale competente in materia di energia il potere di concludere i suddetti accordi, contrasterebbe con l'art. 34, comma 11 (recte: comma 16), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, a norma del quale «[g]li accordi di cui all'art. 1, comma 5, della legge 23 agosto 2004, n.

239, sono stipulati nei modi stabiliti con decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, da adottarsi entro sei mesi».

14.1.– Va premesso che, anche in questo caso, alla luce di quanto argomentato dallo stesso ricorrente e considerato l'ambito applicativo della norma interposta, la questione in esame va limitata alle infrastrutture energetiche.

14.2.– La questione legata al primo profilo (la subordinazione della stipula dell'intesa al raggiungimento dell'accordo) è fondata.

14.2.1.– Se pure è vero – come evidenziato dalla Regione – che la stipula dell'accordo è configurata dalla legge regionale come una mera possibilità (posto che vi è la facoltà di proporre uno schema di accordo), e che, quando si sposa tale opzione, è possibile che l'accordo si raggiunga e che, conseguentemente, non vi sia alcun riflesso negativo sull'intesa, cionondimeno vi è la possibilità che, intrapresa la via dell'accordo, lo stesso non venga raggiunto, con la conseguente preclusione di addivenire all'intesa.

Ebbene, ciò comporta la violazione della norma di principio su enunciata, poiché genera un ingiustificato aggravamento del procedimento.

14.2.2.– Sussiste, inoltre, la violazione dell'art. 97 Cost. a nulla rilevando, nel caso di specie, la potestà di autorganizzazione dell'esecutivo regionale, riconosciuta dallo statuto speciale (artt. 4, numero 1, e 12, comma 2), invocata dalla Regione.

14.3.– La questione in ordine al secondo profilo (l'ampiezza di contenuto degli accordi), invece, non è fondata.

14.3.1.– Il contrasto ravvisato dal ricorrente con il principio fondamentale di cui all'art. 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004 – per cui gli accordi sono funzionali alla tutela del solo interesse ambientale, con la conseguente esclusione della possibilità per le regioni di prendere in considerazione altri interessi, come quelli indicati dal comma 2 dell'impugnato art. 17 – non sussiste.

La norma statale non esprime un principio che esclude la possibilità di stipulare accordi che si riferiscano ad altri ambiti, ove non espressamente vietati (come accade, ad esempio, nell'ipotesi dell'art. 12, comma 6, del d.lgs. n. 387 del 2003, che la legge regionale fa salvo) e ove gli interessi che vengono in rilievo siano ragionevolmente correlati all'opera da realizzare.

In conclusione, l'esercizio della facoltà in questione non deve trovare una norma statale di legittimazione ad hoc, dovendo solo osservare eventuali limitazioni e divieti posti espressamente dal legislatore statale.

14.4.– Neanche è fondata la questione relativa al terzo profilo, legato al contrasto dell'art. 17 della legge regionale con l'art. 34, comma 16, del d.l. n. 179 del 2012.

14.4.1.– Difatti, in mancanza del decreto ministeriale, previsto da tale articolo, che disciplini le modalità di stipula degli accordi, il contrasto è solo ipotetico, ben potendo la normativa statale prevedere modalità del tutto compatibili con quelle della disposizione regionale.

15.– L'art. 18, comma 4, della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012 viene impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale.

La norma censurata, che disciplina l'autorizzazione unica per le reti degli scambi transfrontalieri, prevede che sia riservata una quota significativa dell'energia disponibile importata al fabbisogno energetico regionale.

Essa, a parere del ricorrente, violerebbe l'art. 1, comma 4, lettere a), b) e c), della legge n. 239 del 2004, in quanto recherebbe un vulnus al sistema unitario nazionale di gestione dell'approvvigionamento energetico con conseguente alterazione delle regole di concorrenza del mercato dell'energia.

15.1.– La questione è fondata.

15.2.– La disposizione impugnata si pone in evidente contrasto con la citata norma interposta, da ritenersi norma di principio della materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia».

Quest'ultima, infatti, prevede che lo Stato e le regioni, «al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'energia nelle sue varie forme e in condizioni di omogeneità, sia con riguardo alle modalità di fruizione sia con riguardo ai criteri di formazione delle tariffe e al conseguente impatto sulla formazione dei prezzi, garantiscano: a) il rispetto delle condizioni di concorrenza sui mercati dell'energia, in conformità alla normativa comunitaria e nazionale; b) l'assenza di vincoli, ostacoli o oneri, diretti o indiretti, alla libera circolazione dell'energia all'interno del territorio nazionale e dell'Unione europea; c) l'assenza di oneri di qualsiasi specie che abbiano effetti economici diretti o indiretti ricadenti al di fuori dell'ambito territoriale delle autorità che li prevedono [...]».

La disposizione impugnata, subordinando il rilascio dell'autorizzazione unica alla sottrazione di una quota, peraltro non marginale, del totale dell'energia elettrica importata per destinarla al fabbisogno energetico regionale, comporta una chiara violazione delle condizioni puntualmente indicate dal legislatore nazionale. Essa, in particolare, incide negativamente sulla libera circolazione dell'energia e impone un significativo onere idoneo a produrre rilevanti effetti economici, certamente non limitati all'ambito regionale.

16.– Il ricorrente impugna, infine, gli artt. 35, comma 7, e 34, comma 1, lettere f) ed h), della legge regionale indicata in epigrafe per violazione degli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale.

L'art. 35, comma 7, prevede che «possono essere autorizzati sul territorio regionale esclusivamente nuovi impianti di tipologia stazione di servizio come definiti all'articolo 34, comma 1, lettera f)», sicché essi devono comprendere, secondo tale ultimo articolo, «apparecchiature di tipo self-service prepagamento funzionanti automaticamente 24 ore su 24 – apparecchiature di ricarica per alimentazione auto elettriche – locale per l'attività del gestore con relativo servizio igienico – [...] servizi igienici separati per sesso di utenti, di cui almeno uno con servizio igienico per diversamente abili – pensiline di copertura delle aree di rifornimento – pannelli fotovoltaici sulle coperture, di potenza installata nell'area almeno pari a 10 chilowatt –

uno o più parcheggi per gli utenti – accessi dei veicoli alla stazione separati e distinti per entrate e uscita – eventuali servizi accessori [...]».

Sempre il citato comma 7, nel testo antecedente la modifica introdotta dall'art. 191 della legge regionale Friuli Venezia-Giulia 21 dicembre 2012, n. 26 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012), prevedeva, all'ultimo periodo, che «Nuovi impianti di tipologia stazione di rifornimento elettrico, come definiti dall'art. 34, comma 1, lettera h), possono essere realizzati esclusivamente negli ambiti territoriali dei Comuni tra loro limitrofi con popolazione superiore ai 40.000 abitanti», riferendosi, con tale locuzione, a quanto indicato nell'articolo ivi indicato ovvero all'«impianto costituito da apparecchiature di ricarica per l'alimentazione di auto elettriche di tipo self service prepagamento funzionanti autonomamente 24 ore su 24, locale per l'attività del gestore con relativo servizio igienico, servizio gestito di car sharing».

A parere del ricorrente, tali disposizioni, prevedendo onerosi requisiti per l'apertura di nuovi impianti, introdurrebbero significative e sproporzionate barriere all'ingresso nei mercati, non giustificate dal perseguimento di specifici interessi pubblici, e delineerebbero una regolazione asimmetrica, che aggraverebbe gli adempimenti per i nuovi entranti, condizionandone o ritardandone l'ingresso e, conseguentemente, ingenerando ingiustificate discriminazioni a danno della concorrenza.

Nel ricorso viene inoltre evidenziato che le disposizioni impugnate contrasterebbero con il principio contenuto nell'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, che considera contraria al principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'art. 41 Cost. e al principio di concorrenza stabiliti dal Trattato dell'Unione europea le norme «che pongono divieti o restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite [...], che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici, ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato [...]». Il ricorrente segnala anche che il comma 4 del medesimo articolo 1 obbliga le Regioni ad adeguarsi a tale principio entro il 31 dicembre 2012.

16.1.– In via preliminare, va dichiarata la cessazione della materia del contendere con riferimento alla questione avente ad oggetto la disposizione relativa agli impianti del tipo «stazione di rifornimento elettrico», in quanto, successivamente alla proposizione del ricorso, essa è stata abrogata dal già ricordato art. 191 della legge reg. n. 26 del 2012 e la Regione attesta che la disposizione, nel breve lasso di tempo nel quale è stata in vigore, non ha avuto applicazione, secondo quanto richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 19 e n. 18 del 2013; n. 300, n. 245, n. 226 e n. 193 del 2012; n. 325 del 2011).

16.2.– Quanto alla parte della disposizione concernente la tipologia «stazione di servizio», la questione è fondata con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

16.3.– L'art. 35, comma 7, pone divieti e restrizioni che condizionano e ritardano l'avvio di nuove attività economiche e l'ingresso di nuovi operatori, senza che tali ostacoli siano proporzionati alle finalità pubbliche perseguite.

Sussiste, in particolare, un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi.

Per questi ultimi, infatti, la legge regionale dispone che gli impianti debbano essere adeguati, ma in modo graduale anche in ordine ai diversi obblighi imposti (art. 37, comma 6). Inoltre, decorso inutilmente un anno dalla data di entrata in vigore della legge, è concesso un ulteriore lasso di tempo per presentare un programma di adeguamento (non meglio delimitato nel suo tempo esecuzione) (art. 42, comma 4) e, solo in ipotesi di mancata presentazione del programma, di inammissibilità dello stesso a seguito di verifica del Comune o di sua mancata esecuzione secondo le modalità e le scadenze in esso previste, si verifica, infine, la decadenza dell'autorizzazione (artt. 42 e 43). A ciò va aggiunto che l'adeguamento non ricopre tutti gli obblighi previsti per i nuovi entranti e non riguarda, in particolare, l'installazione dei pannelli fotovoltaici, oltre che delle apparecchiature di tipo self-service prepagamento funzionanti automaticamente 24 ore su 24.

16.4.– Restano assorbiti i motivi di censura formulati in riferimento agli ulteriori parametri.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 9, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19 (Norme in materia di energia e distribuzione dei carburanti), limitatamente alle parole «Nel caso in cui contenga l'individuazione delle aree e dei siti non idonei di cui al comma 8»;

2) dichiara, altresì, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8, della medesima legge regionale n. 19 del 2012, limitatamente alle parole «escluse le procedure relative alla VAS»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 8, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, nella parte in cui non prevede che si tratti di interventi da realizzarsi relativamente a impianti e infrastrutture «esistenti»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, limitatamente alla disciplina degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, nella parte in cui, limitatamente agli elettrodotti, non dispone che «dalla data di comunicazione dell'avviso dell'avvio del procedimento ai comuni interessati, è sospesa ogni determinazione comunale in ordine alle domande di permesso di costruire nelle aree potenzialmente impegnate, fino alla conclusione del procedimento autorizzativo» e nella parte in cui, limitatamente agli elettrodotti, non

dispone che l'autorizzazione unica «sostituisce autorizzazioni, concessioni, nulla osta e atti di assenso comunque denominati previsti dalle norme vigenti e comprende ogni opera o intervento necessari alla risoluzione delle interferenze con altre strutture, costituendo titolo a costruire e ad esercire tali infrastrutture, opere o interventi, in conformità con il progetto approvato»;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 7, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, limitatamente alla disciplina degli elettrodotti, nella parte in cui non prevede che il parere di ARPA sia acquisito in conferenza di servizi;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 9, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, limitatamente alla disciplina delle infrastrutture energetiche lineari, nella parte in cui prevede che il rilascio dell'autorizzazione sortisca l'effetto di variante urbanistica solo subordinatamente alla circostanza che, in sede di conferenza di servizi, il rappresentante del Comune esprima il suo assenso, sulla base del previo parere favorevole espresso dal Consiglio comunale;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, lettera a), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, nella parte in cui non prevede che la possibilità di realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica o termica da fonti rinnovabili su edifici o aree di pertinenza degli stessi all'interno delle zone destinate ad attività produttive o commerciali previste dagli strumenti urbanistici comunali, ai sensi dell'art. 16, comma 1, lettera m-bis), della legge regionale 11 novembre 2009, n. 19 (Codice regionale dell'edilizia), previa comunicazione dell'inizio dei lavori, sia limitata ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili «con potenza nominale fino a 50 kW» e agli impianti fotovoltaici «di qualunque potenza da realizzare sugli edifici»;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, con riferimento alle sole infrastrutture energetiche, limitatamente alle parole «In tal caso l'espressione dell'intesa di cui all'articolo 11 è subordinata alla stipula dell'accordo»;

10) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, limitatamente alle parole «anche qualora sia stata approvata la variante urbanistica ai sensi di quanto disposto all'articolo 14, comma 9»;

11) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012;

12) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 7, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, nella parte in cui prevede che, a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale, possano essere autorizzati sul territorio regionale esclusivamente nuovi impianti di tipologia stazione di servizio aventi le caratteristiche indicate nell'art. 34 della medesima legge regionale;

13) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale degli artt. 35, comma 7, e 34, comma 1, della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e agli artt. 4 e 5 della legge costituzionale n. 1 del 1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

14) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 2, 3, 4 e 5, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) ed m), e terzo comma, della Costituzione e agli artt. 4 e 5 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), con il ricorso indicato in epigrafe;

15) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione e agli artt. 4 e 5 della legge costituzionale n. 1 del 1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), con il ricorso indicato in epigrafe;

16) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e agli artt. 4 e 5 della legge costituzionale n. 1 del 1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), con il ricorso indicato in epigrafe, nella parte in cui consente alla Regione di individuare misure di compensazione e di riequilibrio ambientale anche diverse dagli interventi compensativi che presentino carattere ambientale e che, al contempo, siano coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica;

17) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e agli artt. 4 e 5 della legge costituzionale n. 1 del 1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), con il ricorso indicato in epigrafe, nella parte in cui attribuisce all'assessore regionale competente in materia di energia il potere di concludere gli accordi, anziché rinviare ai «modi stabiliti con decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la conferenza unificata, da adottare entro sei mesi» individuati dall'art. 34, comma 16, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221;

18) dichiara la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 dicembre 2013.

Sentenza: 11 dicembre 2013, n. 299

Materia: porti e aeroporti

Parametri invocati: articolo 117 primo comma (in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), articolo 117 secondo comma, lettera e) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 – Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo)

Esito: 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 – Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo);

2) illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, come sostituito dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 4 febbraio 2013, n. 5 (Riconoscimento dell'alto valore culturale del concorso letterario internazionale di narrativa "Città di Penne-Mosca" e del Centro di Documentazione per le Tradizioni Popolari "A.M. Di Nola" di Cocullo. Adesione della Regione Abruzzo all'Associazione "Formez P.A. - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.". Modifica alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 e legge regionale 28 dicembre 2012, n. 69 e modifica all'art. 63 della L.R. 10 gennaio 2012, n.1);

3) 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 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012;

4) illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 7 ottobre 2013, n. 33 (Modifica alla L.R. 10 gennaio 2013, n. 3 recante "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015" ed interpretazione autentica dell'art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69).

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8

novembre 2001, n. 57 – Valorizzazione dell’aeroporto d’Abruzzo), per violazione dell’art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), e dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

L’art. 1 della legge impugnata dispone che “La Regione per il raggiungimento delle finalità di cui alla legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell’aeroporto d’Abruzzo) finanzia gli interventi ivi previsti per complessivi 5,5 milioni di euro”.

La Corte ritiene necessario premettere una ricognizione delle regole fondamentali e degli orientamenti giurisprudenziali in materia di aiuti di Stato, così da ricostruire il contesto ordinamentale nel quale si colloca la norma censurata.

Gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, secondo la nozione ricavabile dall’art. 107 TFUE (in precedenza art. 87, paragrafo 1, del Trattato della Comunità europea), consistono in agevolazioni di natura pubblica, rese in qualsiasi forma, in grado di favorire talune imprese o talune produzioni e di falsare o minacciare di falsare in tal modo la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri.

I requisiti costitutivi di detta nozione, individuati dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria, possono essere così sintetizzati: a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; b) idoneità di tale intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri; c) idoneità dello stesso a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell’Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, C-169/08); d) dimensione dell’intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto «de minimis» ai sensi del regolamento della Commissione n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006 (Regolamento della Commissione relativo all’applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d’importanza minore «de minimis»).

La nozione di aiuto di Stato è quindi di natura complessa e l’ordinamento comunitario riserva alla competenza esclusiva della Commissione europea, sotto il controllo del Tribunale e della Corte di giustizia, la verifica della compatibilità dell’aiuto con il mercato interno, nel rispetto dei regolamenti di procedura in vigore. La Corte ha precisato che “Ai giudici nazionali spetta solo l’accertamento dell’osservanza dell’art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell’avvenuta notifica dell’aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale, ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto” (sentenza n. 185 del 2011) ed in particolare se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzate alle verifiche di competenza della Commissione europea.

Ai fini della decisione la Corte ritiene dunque di verificare se la Regione Abruzzo abbia osservato le specifiche disposizioni vigenti in materia.

Non v’è dubbio che la norma impugnata preveda un’agevolazione in astratto riconducibile alla categoria degli aiuti di Stato.

In secondo luogo, la Regione Abruzzo rientra certamente tra i soggetti onerati – ai sensi dell’art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012 – della notifica del progetto di aiuto alla Commissione europea e della contestuale trasmissione di una scheda

sintetica della misura notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche europee.

Per quel che concerne l'ammontare dell'agevolazione attribuita all'aeroporto d'Abruzzo, essa risulta nettamente superiore al massimo consentito (euro 200.000,00 complessivi in tre esercizi finanziari) entro il quale l'intervento può essere qualificato «de minimis» e conseguentemente sottratto alle procedure di verifica preventiva di pertinenza della Commissione europea.

Infine, sotto il profilo dell'accertamento se il soggetto pubblico conferente l'aiuto abbia rispettato adempimenti e procedure finalizzate alla previa verifica di competenza della Commissione europea – accertamento di spettanza del giudice nazionale – risulta di palmare evidenza che la Regione Abruzzo ha adottato un atto definitivo di concessione del contributo senza aver preventivamente sottoposto progetto, modalità e contenuto alla predetta Commissione, in ossequio al combinato dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE e dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012.

La Corte conclude che l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, nell'attribuire un finanziamento a favore dell'aeroporto d'Abruzzo di euro 5.500.000,00, senza notifica del progetto di legge alla Commissione ed in assenza di previo parere favorevole di quest'ultima, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. e con l'art. 108, paragrafo 3, TFUE e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Successivamente all'instaurazione del giudizio è intervenuto l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 33 del 2013, che pretende di operare l'interpretazione autentica dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, e che statuisce che “1. L'art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69 recante “Rifinanziamento L.R. 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo)” si interpreta nel senso che il finanziamento degli interventi di cui alla L.R. n. 57/2001 è concesso, nel rispetto di quanto previsto dalla decisione della Commissione n. 98/337/CE, del 21 giugno 1998, (Decisione della Commissione europea relativa agli aiuti concessi dalla regione fiamminga alla società Air Belgium e all'agenzia di viaggio e turismo Sunair per l'utilizzazione dell'aeroporto di Ostenda), per la valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo, attraverso la pubblicizzazione del territorio regionale e dell'Aeroporto nei confronti dei passeggeri ed attraverso la promozione dell'Aeroporto e dei voli nei confronti dei vettori aerei”. Tale norma non è idonea ad eliminare eventuali incertezze interpretative di quella su cui interviene né a rimediare ad esegesi giurisprudenziali divergenti dall'orientamento del legislatore. Alla luce del costante orientamento della Corte, secondo cui è irrilevante la qualificazione che la legge si autoattribuisce, la fattispecie in esame non può essere considerata norma di interpretazione autentica poiché essa presenta un contenuto innovativo rispetto alla disposizione interpretata, e pur tuttavia in ragione della stretta connessione con la norma impugnata, ne va dichiarata, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

L'illegittimità costituzionale dell'art. 1 si riflette in via consequenziale anche sull'art. 2 della stessa legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012,), che ne prevede la copertura finanziaria, essendo evidente l'inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e l'art. 2 afferente alla sua copertura economica.

Analoga statuizione deve essere adottata per il successivo art. 3, concernente l'entrata in vigore della legge.

Aeroporto - Norme della Regione Abruzzo - Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo - Attività di internazionalizzazione dell'aeroporto di Pescara attraverso progetti di promozione dello scalo -

Finanziamento regionale per complessivi 5,5 milioni di euro - Aiuto di Stato - Mancata sottoposizione preventiva del progetto alla Commissione europea - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure. - Legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69, art. 1. - Costituzione, art. 117, primo comma; trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), artt. 107 e 108 (Cost., art. 117, secondo comma, lettera e).

Aeroporto - Norme della Regione Abruzzo - Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo - Attività di internazionalizzazione dell'aeroporto di Pescara attraverso progetti di promozione dello scalo - Finanziamento regionale per complessivi 5,5 milioni di euro - Ius superveniens non satisfattivo dell'interesse del ricorrente - Inscindibile connessione con la norma già dichiarata incostituzionale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Legge della Regione Abruzzo 7 ottobre 2013, n. 33, art. 2. - Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Aeroporto - Norme della Regione Abruzzo - Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo - Attività di internazionalizzazione dell'aeroporto di Pescara attraverso progetti di promozione dello scalo - Finanziamento regionale per complessivi 5,5 milioni di euro - Copertura finanziaria - Inscindibile connessione con la norma già dichiarata incostituzionale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69, art. 2, come sostituito dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 4 febbraio 2013, n. 5. - Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Aeroporto - Norme della Regione Abruzzo - Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo - Attività di internazionalizzazione dell'aeroporto di Pescara attraverso progetti di promozione dello scalo - Finanziamento regionale per complessivi 5,5 milioni di euro - Entrata in vigore della legge - Inscindibile connessione con la norma già dichiarata incostituzionale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69, art. 3. - Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 18-12-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 – Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-21 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 26 febbraio 2013 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Lorenzo Grisostomi Travaglini per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 – Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo),

per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

1.1.– Assume il ricorrente che l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012 – secondo cui: «La Regione per il raggiungimento delle finalità di cui alla legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo) finanzia gli interventi ivi previsti per complessivi 5,5 milioni di euro» – e l'art. 2 della medesima legge – che ne determina la copertura finanziaria – sarebbero illegittimi in quanto disporrebbero il finanziamento dell'attività di internazionalizzazione dell'aeroporto di Pescara attraverso progetti di promozione dello scalo e, pertanto, contrasterebbero con i principi comunitari ricavabili dai parametri invocati nel ricorso. In particolare, il Presidente del Consiglio sottolinea che il finanziamento previsto dalle norme regionali impugnate non sarebbe stato previamente sottoposto all'autorizzazione della Commissione europea, in conformità con quanto disposto dagli artt. 107 e 108 TFUE. Peraltro, gli investimenti occorrenti al miglioramento della capacità dello scalo abruzzese dovrebbero essere a carico del gestore aeroportuale Società abruzzese gestione aeroporto (SAGA) s.p.a., la quale agisce sul mercato come qualunque altro operatore economico, essendo in tal modo soggetta al rispetto del programma di miglioramento dell'infrastruttura aeroportuale secondo le regole stabilite dalla convenzione di concessione.

A giudizio del ricorrente, il finanziamento contemplato dalle norme censurate, tenuto conto del suo rilevante ammontare, sarebbe incompatibile con il mercato interno, in quanto erogato mediante risorse pubbliche e capace di favorire una determinata impresa privata su un mercato rilevante per l'Unione europea, attesa la natura di scalo internazionale assegnata all'aeroporto di Pescara destinatario del finanziamento. Conseguentemente, l'attuazione delle norme censurate avrebbe l'effetto di falsare la concorrenza in un settore che è stato oggetto di numerosi interventi di armonizzazione da parte del legislatore dell'Unione. In definitiva, sussisterebbero in astratto tutti gli elementi costitutivi dell'aiuto di Stato, così come individuati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Attraverso analoghe considerazioni, il ricorrente deduce inoltre che le norme regionali impugnate contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il quale riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela della concorrenza».

1.2.– Si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio.

La resistente sostiene che con la normativa impugnata verrebbe semplicemente assicurato il rifinanziamento della legge reg. Abruzzo n. 57 del 2001 al fine di realizzare gli obiettivi previsti dalle leggi della stessa Regione 26 giugno 1997, n. 54 (Ordinamento della organizzazione turistica regionale) e 23 dicembre 1998, n. 152 (Norme per il trasporto pubblico locale).

Si tratterebbe di attività inerenti all'esercizio di poteri pubblici ed al di fuori della competizione economica, in quanto tali non soggette all'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato.

La Regione richiama altresì la disciplina posta dall'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 57 del 2001, il quale prevede che il programma regionale per lo sviluppo del turismo, di cui all'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 54 del 1997, può comprendere iniziative di marketing e di promozione dell'aeroporto abruzzese e può individuare

come soggetto attuatore degli indirizzi regionali la SAGA s.p.a., compatibilmente con le finalità del relativo statuto.

Peraltro, per espressa previsione del citato art. 2, le suddette iniziative non potrebbero in ogni caso consistere nell'erogazione di contributi o incentivi in contrasto con la normativa comunitaria o statale. La stessa legge prevederebbe che la Regione possa intervenire finanziando le attività svolte dalla SAGA s.p.a. solo in quanto compatibili con le finalità di cui al richiamato art. 2.

Inoltre, l'aeroporto di Pescara rivestirebbe un ruolo fondamentale per trasporti e collegamenti aerei della Regione, assicurando una pluralità di servizi di rilievo pubblicistico, analiticamente enumerati.

Secondo la Regione, il ricorrente avrebbe ipotizzato l'aiuto di Stato sulla base del solo dato del finanziamento, nulla specificando invece circa la ricorrenza dei requisiti essenziali di tale fattispecie, così demandando quasi completamente l'indagine sul punto alla Corte costituzionale e privando la censura avanzata di qualsiasi supporto argomentativo.

Tali considerazioni, a giudizio della Regione Abruzzo, determinerebbero l'assoluta genericità del ricorso.

In base alla classificazione degli aeroporti operata dalla Commissione europea nella Comunicazione 9 dicembre 2005, recante «Orientamenti comunicatori concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali», sarebbe peraltro da escludere in radice la stessa configurabilità della fattispecie nei termini dedotti dal ricorrente poiché l'aeroporto d'Abruzzo rientrerebbe, secondo la classificazione europea, tra i piccoli aeroporti regionali in ragione del volume annuo di passeggeri inferiore al milione. L'appartenenza a tale categoria consentirebbe di impiegare risorse pubbliche senza alcuna sottoposizione al vaglio della Commissione europea nel caso di sovvenzioni per i servizi aeroportuali.

In ordine all'asserita illegittimità degli artt. 1 e 2 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la doglianza sarebbe sfornita di ogni motivazione tanto in punto di fatto quanto di diritto.

1.3.– La Regione Abruzzo, successivamente all'introduzione del presente giudizio, ha approvato la legge 7 ottobre 2013, n. 33 (Modifica alla L.R. 10 gennaio 2013, n. 3 recante "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015" ed interpretazione autentica dell'art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69), il cui art. 2 (Norma di interpretazione autentica dell'art. 1 della L.R. n. 69/2012) dispone: «1. L'art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69 recante "Rifinanziamento L.R. 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo)" si interpreta nel senso che il finanziamento degli interventi di cui alla L.R. n. 57/2001 è concesso, nel rispetto di quanto previsto dalla decisione 98/337/CE della Commissione, del 21 giugno 1998, relativa agli aiuti concessi dalla regione fiamminga alla società Air Belgium e all'agenzia di viaggio e turismo Sunair per l'utilizzazione dell'aeroporto di Ostenda, per la valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo, attraverso la pubblicizzazione del territorio regionale e dell'Aeroporto nei confronti dei passeggeri ed attraverso la promozione dell'Aeroporto e dei voli nei confronti dei vettori aerei».

2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012 è inammissibile.

La deliberazione del Consiglio dei ministri rinvia alla relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, la quale circoscrive l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale al solo art. 1 di detta legge regionale con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE, ed all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La relazione non contiene, invece, alcun riferimento, neppure implicito, all'art. 2 della medesima legge regionale.

La delibera ad impugnare, stante la natura politica del ricorso (sentenza n. 278 del 2010), delimita l'oggetto del giudizio e determina in modo inderogabile l'ambito in cui l'Avvocatura dello Stato è chiamata ad esercitare la relativa difesa tecnica (ex plurimis, sentenza n. 149 del 2012).

Pertanto, va dichiarata inammissibile l'impugnazione dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, dovendosi considerare circoscritto l'oggetto del ricorso al solo art. 1 della medesima legge.

3.- Ai fini della decisione del merito, è opportuno effettuare una ricognizione delle regole fondamentali e degli orientamenti giurisprudenziali in materia di aiuti di Stato, così da ricostruire il contesto ordinamentale nel quale si colloca la norma censurata.

Gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, secondo la nozione ricavabile dall'art. 107 TFUE (in precedenza art. 87, paragrafo 1, del Trattato della Comunità europea), consistono in agevolazioni di natura pubblica, rese in qualsiasi forma, in grado di favorire talune imprese o talune produzioni e di falsare o minacciare di falsare in tal modo la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri.

I requisiti costitutivi di detta nozione, individuati dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria, possono essere così sintetizzati: a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; b) idoneità di tale intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri; c) idoneità dello stesso a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, C-169/08); d) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto «de minimis» ai sensi del regolamento della Commissione n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore «de minimis»).

La nozione di aiuto di Stato è quindi di natura complessa e l'ordinamento comunitario riserva alla competenza esclusiva della Commissione europea, sotto il controllo del Tribunale e della Corte di giustizia, la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, nel rispetto dei regolamenti di procedura in vigore. Questa Corte ha già precisato che «Ai giudici nazionali spetta solo l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale, ivi compresa questa Corte, ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto» (sentenza n. 185 del 2011) ed in particolare se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzate alle verifiche di competenza della Commissione europea.

Ai fini della decisione del presente ricorso, occorre dunque verificare se la Regione Abruzzo abbia osservato le specifiche disposizioni vigenti in materia, che vengono appresso sinteticamente richiamate.

L'art. 108, paragrafo 3, TFUE dispone che: «Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

L'art. 45, comma 1, 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), stabilisce che: «Le amministrazioni che notificano alla Commissione europea progetti volti a istituire o a modificare aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, contestualmente alla notifica, trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee una scheda sintetica della misura notificata».

L'art. 2 del regolamento (CE) n. 1998/2006, relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 TCE (ora artt. 107 e 108 TFUE) agli aiuti d'importanza minore («de minimis») dispone: «1. Gli aiuti che soddisfano le condizioni stabilite nei paragrafi da 2 a 5 del presente articolo devono considerarsi come aiuti che non corrispondono a tutti i criteri dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato e non sono pertanto soggetti all'obbligo di notifica di cui all'articolo 88, paragrafo 3. 2. L'importo complessivo degli aiuti “de minimis” concessi ad una medesima impresa non deve superare i 200.000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari. L'importo complessivo degli aiuti “de minimis” concessi ad un'impresa attiva nel settore del trasporto su strada non deve superare i 100.000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari».

L'art. 1 della legge regionale impugnata ha previsto direttamente, senza alcuna preventiva notifica e, conseguentemente, senza attendere la decisione della Commissione europea in ordine alla legittimità dell'aiuto, che «La Regione per il raggiungimento delle finalità di cui alla legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo) finanzia gli interventi ivi previsti per complessivi 5,5 milioni di euro».

4.- Alla luce delle esposte premesse, la questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE è fondata.

In primo luogo, non v'è dubbio che la norma impugnata preveda un'agevolazione in astratto riconducibile alla categoria degli aiuti di Stato.

In secondo luogo, la Regione Abruzzo rientra certamente tra i soggetti onerati – ai sensi dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012 – della notifica del progetto di aiuto alla Commissione europea e della contestuale trasmissione di una scheda sintetica della misura notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche europee.

Per quel che concerne l'ammontare dell'agevolazione attribuita all'aeroporto d'Abruzzo, essa risulta nettamente superiore al massimo consentito (euro 200.000,00 complessivi in tre esercizi finanziari) entro il quale l'intervento può essere qualificato «de minimis» e conseguentemente sottratto alle procedure di verifica preventiva di pertinenza della Commissione europea.

Infine, sotto il profilo dell'accertamento se il soggetto pubblico conferente l'aiuto abbia rispettato adempimenti e procedure finalizzate alla previa verifica di competenza della Commissione europea – accertamento di spettanza del giudice nazionale – risulta di palmare evidenza che la Regione Abruzzo ha adottato un atto definitivo di concessione del contributo senza aver preventivamente sottoposto progetto, modalità e contenuto alla predetta Commissione, in ossequio al combinato dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE e dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012.

L'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, nell'attribuire un finanziamento a favore dell'aeroporto d'Abruzzo di euro 5.500.000,00, senza notifica del progetto di legge alla Commissione ed in assenza di previo parere favorevole di quest'ultima, si pone pertanto in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. e con l'art. 108, paragrafo 3, TFUE e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

5.– Rimangono assorbite le ulteriori censure nei confronti della medesima disposizione, sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

6.– Successivamente all'instaurazione del presente giudizio è intervenuto l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 33 del 2013, il quale pretende di operare l'interpretazione autentica dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, prevedendo che: «1. L'art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69 recante “Rifinanziamento L.R. 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo)” si interpreta nel senso che il finanziamento degli interventi di cui alla L.R. n. 57/2001 è concesso, nel rispetto di quanto previsto dalla decisione della Commissione n. 98/337/CE, del 21 giugno 1998, (Decisione della Commissione europea relativa agli aiuti concessi dalla regione fiamminga alla società Air Belgium e all'agenzia di viaggio e turismo Sunair per l'utilizzazione dell'aeroporto di Ostenda), per la valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo, attraverso la pubblicizzazione del territorio regionale e dell'Aeroporto nei confronti dei passeggeri ed attraverso la promozione dell'Aeroporto e dei voli nei confronti dei vettori aerei».

Il raffronto tra la disposizione originaria e quella sopravvenuta evidenzia come il tenore letterale delle stesse non consenta di riconoscere alla seconda la funzione di «chiarire il senso [della norma preesistente], ovvero di imporre una delle possibili varianti di senso compatibili col [suo] tenore letterale» (sentenza n. 397 del 1994). Pertanto la norma successiva non è idonea ad eliminare eventuali incertezze interpretative di quella su cui interviene (sentenze n. 163 del 1991 e n. 413 del 1988), né a rimediare ad esegesi giurisprudenziali divergenti dall'orientamento del legislatore (sentenze n. 6 del 1994 e n. 424 del 1993).

Alla luce del costante orientamento di questa Corte, secondo cui è irrilevante la qualificazione che la legge si autoattribuisce, la fattispecie in esame non può essere considerata norma di interpretazione autentica dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, poiché essa presenta un contenuto innovativo rispetto alla disposizione interpretata.

In ogni caso, il richiamo ad una decisione della Commissione europea (peraltro di segno negativo circa la legittimità degli aiuti in quella sede valutati), avente ad oggetto una fattispecie di aiuto di Stato superiore alla soglia «de minimis», contraddice implicitamente gli assunti della difesa regionale, la quale si basa essenzialmente sulla non ascrivibilità della sovvenzione in esame alla categoria degli aiuti incompatibili.

Ne deriva che la norma sopravvenuta non risulta soddisfacente dell'interesse del ricorrente, né è possibile, considerata l'eterogeneità del suo contenuto precettivo rispetto alla norma interpretata, il trasferimento in capo alla stessa della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio (sentenze n. 121 e n. 133 del 2010).

Tuttavia, in ragione della stretta connessione con la norma impugnata, ne va dichiarata, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

7.- L'illegittimità costituzionale dell'art. 1 si riflette in via consequenziale anche sull'art. 2 della stessa legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012. La norma stabilisce che: «1. Per il finanziamento degli interventi di cui all'articolo 1 è autorizzata la riprogrammazione delle risorse vincolate relative al capitolo di spesa U.P.B. 05.02.010 - 292361 denominato "Interventi per funzioni trasferite dal D.Lgs. n. 112/98 in materia di ambiente - D.P.C.M. 22.12.2000" per l'importo complessivo di Euro 5,5 milioni. 2. La riprogrammazione di cui al comma 1 è effettuata mediante riduzione del fondo di riserva per la riscrittura delle economie vincolate apportando al bilancio di previsione corrente le seguenti variazioni in termini di cassa e competenza: a) UPB 15.01.003 capitolo di spesa 323500 denominato "Fondo per la riassegnazione di economie vincolate" in diminuzione di Euro 5,5 milioni; b) UPB 05.02.010 capitolo di spesa 292422 denominato "Valorizzazione ed internazionalizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - L.R. 08.11.2001 n. 57" in aumento di Euro 5,5 milioni».

Indipendentemente dal fatto che in relazione ad analoghe fattispecie riguardanti la Regione Abruzzo (sentenze n. 241 del 2013 e n. 192 del 2012) questa Corte ha dichiarato in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. la copertura della spesa realizzata attraverso «economie di bilancio» quando queste costituiscono estrapolazione «dalle risultanze degli esercizi precedenti [di] singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo» (detto profilo di impugnazione non è stato replicato dallo Stato nel presente ricorso), è di tutta evidenza l'inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e l'art. 2 afferente alla sua copertura economica. Pertanto, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, anche quest'ultimo deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Analoga statuizione deve essere adottata per il successivo art. 3, concernente l'entrata in vigore della legge.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 - Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo);

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 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, come sostituito dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 4 febbraio 2013, n. 5 (Riconoscimento dell'alto valore culturale del concorso letterario internazionale di

narrativa “Città di Penne-Mosca” e del Centro di Documentazione per le Tradizioni Popolari “A.M. Di Nola” di Cocullo. Adesione della Regione Abruzzo all’Associazione “Formez P.A. - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l’ammodernamento delle P.A.”. Modifica alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 e legge regionale 28 dicembre 2012, n. 69 e modifica all’art. 63 della L.R. 10 gennaio 2012, n. 1);

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l’illegittimità costituzionale dell’art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012;

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, l’illegittimità costituzionale dell’art. 2 della legge della Regione Abruzzo 7 ottobre 2013, n. 33 (Modifica alla L.R. 10 gennaio 2013, n. 3 recante “Bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015” ed interpretazione autentica dell’art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l’11 dicembre 2013.

Sentenza: 11 dicembre 2013, n. 300

Materia: ambiente

Parametri invocati: violazione degli articoli 4 e 5 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia) e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto articoli 112, 171, 175 e 199 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012)

Esito:

- Illegittimità costituzionale dell'art. 171 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012);
- Illegittimità costituzionale dell'art. 175 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 26/2012, nella parte in cui introduce il comma 1-quinquies nell'art. 5-bis della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1990, n. 43 (Ordinamento nella Regione Friuli-Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale);
- Illegittimità costituzionale dell'art. 199 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 26/2012;
- Non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 112 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 26/2012, promossa, in riferimento agli articoli 4 e 5 dello statuto della Regione e all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 112, 171, 175 e 199 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012) per violazione degli articoli 4 e 5 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia) e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

La Corte ricorda che la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la “*tutela dell'ambiente*” rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato come più volte ribadito in alcune sentenze della Corte medesima (225/2009, 66/2012, 58/2013, 145/2013). In

particolare, con riferimento al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), più volte richiamato come parametro interposto nel presente giudizio, la Corte ha affermato che le Regioni devono mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal legislatore statale.

La disposizione portata all'esame della Corte riguarda alcuni tipi di sistemazioni idraulico-forestali, specificamente descritte dal legislatore e ulteriormente identificate tramite un rinvio all'art. 54 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2007. Più specificamente, il legislatore regionale ha ritenuto di esentare dalla verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale le sistemazioni idraulico-forestali, di cui all'articolo 54, aventi una particolare tipologia e per i quali l'esenzione è permessa.

Secondo la Corte, la questione avente ad oggetto l'art. 175 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 26/2012 è fondata. È impugnato altresì l'art. 171 della medesima legge reg. Friuli-Venezia Giulia 26/2012, che introduce una nuova lettera c-bis) all'art. 3, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2009, n. 16 (Norme per la costruzione in zona sismica e per la tutela fisica del territorio), in base alla quale, in riferimento agli interventi edilizi in zona sismica, spetta ad un regolamento regionale individuare *“gli interventi che per la loro limitata importanza statica sono esentati dagli adempimenti di cui agli articoli 65 e 93 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001”*. Tale disposizione violerebbe l'art. 5 dello statuto della Regione e l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto l'esenzione da ogni adempimento degli interventi edilizi di limitata portata statica determinerebbe la violazione del principio fondamentale dell'ordinamento in materia di protezione civile, relativo alla vigilanza sugli interventi edilizi in zona sismica e per la Corte la questione è fondata.

La Corte ha già chiarito, anche di recente con le sentenze 201/2012 e 101/2013, che la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica attiene alla materia della protezione civile, di competenza concorrente, e non, come afferma la difesa regionale, a quella dell'urbanistica (di potestà primaria secondo lo statuto regionale), per la sua attinenza anche a profili di incolumità pubblica.

Per la Corte, occorre ancora rilevare che la categoria degli *“interventi di limitata importanza statica”*, a cui fa riferimento la disposizione regionale impugnata, non è conosciuta dalla normativa statale perché non se ne fa menzione nel citato d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia). Sotto questo profilo la legislazione regionale si discosta illegittimamente dalla normativa statale rilevante, perché introduce una categoria di interventi edilizi ignota alla legislazione statale. In ogni caso, il vizio di illegittimità costituzionale si palesa alla luce della risolutiva considerazione che la disposizione impugnata si pone in contrasto con il principio fondamentale che orienta tutta la legislazione statale, che esige una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico.

Oggetto di impugnativa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri è anche l'art. 199 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2012, che inserisce l'art. 18-ter nella legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 18 agosto 1986, n. 35 (Disciplina delle attività estrattive), disponendo che con riferimento alla semplificazione amministrativa *relative alle terre e rocce da scavo* provenienti da cantieri di piccole dimensioni, la cui produzione non superi i 6.000 metri cubi, in relazione a quanto disposto dall'articolo 266, comma 7, del decreto legislativo 152/2006 il legislatore

regionale ha stabilito una disciplina semplificata per la gestione dei materiali da scavo provenienti da piccoli cantieri, in deroga alla normativa nazionale vigente e nelle more dell'adozione di una nuova regolamentazione da parte del legislatore statale.

Per la Corte la questione è fondata. La disciplina semplificata delle rocce da scavo è stata adottata dal legislatore statale con l'art. 41-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), inserito dalla legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98. In particolare la novella legislativa prevede che i materiali da scavo, anziché essere gestiti come rifiuti, siano soggetti al regime dei sottoprodotti di cui all'art. 184-bis del Codice dell'ambiente, purché siano rispettate determinate condizioni. Poiché la norma regionale impugnata dispone una regolazione della materia da applicarsi *“nelle more dell’emanazione della disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative alle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni”*, essa è da considerarsi *“cedevole”* rispetto alla futura disciplina statale. Essendo ora sopravvenuta la legislazione statale, si deve dunque ritenere che l'art. 199 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 26/2012 abbia esaurito i suoi effetti.

La disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di tale competenza esclusiva dello Stato, viene a funzionare come un limite alla normativa che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato. La Corte ha ripetutamente affermato che, in materia di ambiente, le Regioni devono mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente.

A questo proposito occorre ricordare che l'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006 riserva chiaramente allo Stato, e per esso ad un apposito decreto ministeriale, la competenza a dettare *“la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni”*, senza contemplare, in tale ambito, alcun ruolo residuo, neppure a carattere cedevole, in capo alle Regioni e Province autonome.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 171, 175 e 199 della l.r. 26/2012 della Regione Friuli-Venezia Giulia, come riportato nella parte iniziale della nota, dichiarando invece non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 112 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 26/2012, promossa, in riferimento agli articoli 4 e 5 dello statuto della Regione e all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in oggetto.

Ambiente - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Regime delle esenzioni dalla verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale - Introduzione dell'esenzione relativa a «sistemazioni idraulico-forestali che non comportino la realizzazione di opere idrauliche trasversali di altezza fuori terra in gaveta superiore a cinque metri e che abbiano come finalità prevalente il consolidamento dei versanti instabili attigui alle sezioni d'alveo interessate o il consolidamento del fondo e degli argini di tratte di corsi d'acqua con sezioni idrauliche non superiori a quattro metri o il ripristino della piena funzionalità idraulica di opere esistenti» - Ricorso del Governo - Asserita esorbitanza dalle competenze legislative regionali - Asserita violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Progetti ricompresi nell'Allegato IV del codice dell'ambiente, al punto 7, lettera o), per i quali l'esenzione è permessa - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26, art. 112. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 6, comma 9; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5.

Ambiente - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Regime delle esenzioni dalla verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale - Introduzione dell'esenzione relativa a «impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi provenienti da operazioni di costruzione e di demolizione a condizione che la campagna abbia durata inferiore a novanta giorni, nonché gli impianti mobili di trattamento di rifiuti non pericolosi a condizione che la campagna abbia durata inferiore a trenta giorni» - Esenzione regionale che non soddisfa le condizioni stabilite nel codice dell'ambiente - Esorbitanza dalle competenze legislative regionali - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26, art. 175, nella parte in cui introduce il comma 1-quinquies nell'art. 5-bis della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1990, n. 43. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 6, comma 9; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5.

Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Interventi edilizi in zona sismica - Attribuzione a fonte regolamentare regionale del potere di individuare gli interventi che per la loro limitata importanza statica sono esentati dagli adempimenti di cui agli artt. 65 e 93 del d.P.R. n. 380 del 2001 - Disposizione che introduce una categoria di interventi edilizi ignota alla legislazione statale, in contrasto con il principio fondamentale che orienta tutta la legislazione statale, che esige una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico - Esorbitanza dalle competenze legislative regionali - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della protezione civile - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26, art. 171. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 5.

Ambiente - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Introduzione di una disciplina semplificata per la gestione dei materiali da scavo provenienti da piccoli cantieri, in deroga alla normativa nazionale vigente e nelle more dell'adozione di una nuova regolamentazione statale - Preclusione di normative regionali cedevoli e sussidiarie in materia di competenza esclusiva statale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26, art. 199. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s). (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 18-12-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 112, 171, 175 e 199 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-27 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 4 marzo 2013 ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 112, 171, 175 e 199 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012) per violazione degli artt. 4 e 5 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia) e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

2.– Occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Ritiene la resistente che tale parametro di giudizio non possa essere invocato in relazione alle Regioni a statuto speciale, in quanto, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), le disposizioni di cui all'art. 117 Cost. sarebbero applicabili alle autonomie speciali solo nella misura in cui determinano un riparto di competenze ad esse più favorevole rispetto a quanto stabilito nei rispettivi statuti.

L'eccezione non è fondata.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la «tutela dell'ambiente» rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (sentenze n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009). In particolare, con riferimento al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) d'ora in avanti «Codice dell'ambiente», più volte richiamato come parametro interposto nel presente giudizio, questa Corte ha affermato che le Regioni devono mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal legislatore statale (sentenze n. 93 del 2013, n. 227 del 2011, n. 186 del 2010).

3.– Le censure relative agli artt. 112 e 175 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2012 possono essere esaminate congiuntamente, in quanto entrambe riguardano il regime delle esenzioni dalla verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale, ai sensi dell'articolo 6, comma 9, del Codice dell'ambiente, invocato dal ricorrente quale parametro interposto.

3.1.– L'art. 112 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2012 introduce il comma 2-bis all'art. 5 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 23 aprile 2007, n. 9 (Norme in materia di risorse forestali), prevedendo che: «Ai sensi dell'articolo 6, comma 9, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), sono escluse dalla verifica di assoggettabilità di cui all'articolo 9-bis della legge regionale 7 settembre 1990, n. 43 (Ordinamento nella Regione Friuli-Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale), le sistemazioni idraulico-forestali, di cui all'articolo 54, che non comportino la realizzazione di opere idrauliche trasversali di

altezza fuori terra in gaveta superiore a cinque metri e che abbiano come finalità prevalente il consolidamento dei versanti instabili attigui alle sezioni d'alveo interessate o il consolidamento del fondo e degli argini di tratte di corsi d'acqua con sezioni idrauliche non superiori a quattro metri o il ripristino della piena funzionalità idraulica di opere esistenti».

L'art. 175 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia inserisce all'art. 5-bis della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1990, n. 43 (Ordinamento nella Regione Friuli-Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale), relativo al regime delle "esclusioni", tre nuovi commi. In particolare il comma 1-quinquies prevede che: «Ai sensi dell'articolo 6, comma 9, del decreto legislativo 152/2006 sono esclusi dalla verifica di assoggettabilità di cui all'articolo 9-bis gli impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi provenienti da operazioni di costruzione e di demolizione a condizione che la campagna abbia durata inferiore a novanta giorni, nonché gli impianti mobili di trattamento di rifiuti non pericolosi a condizione che la campagna abbia durata inferiore a trenta giorni. Le eventuali successive campagne sul medesimo sito sono, in ogni caso, sottoposte alla verifica di assoggettabilità ai sensi dell'articolo 9-bis».

Ad avviso del ricorrente, entrambe le disposizioni regionali contrasterebbero con l'art. 6, comma 9, del Codice dell'ambiente, eccedendo, così, dalle competenze legislative della Regione, come previste dagli artt. 4 e 5 dello statuto speciale e violando altresì l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. che affida alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente.

3.2.– In relazione alla disciplina delle esenzioni dalla verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale, l'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte rilevante ai fini del presente giudizio, prevede che: «Con riferimento ai progetti di cui all'allegato IV, qualora non ricadenti neppure parzialmente in aree naturali protette, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono determinare, per specifiche categorie progettuali o in particolari situazioni ambientali e territoriali, sulla base degli elementi di cui all'allegato V, criteri o condizioni di esclusione dalla verifica di assoggettabilità».

3.2.1.– In merito a tale disposizione, occorre anzitutto chiarire che non è necessario che la legge regionale ripeta il divieto di esentare dalla verifica di assoggettabilità i progetti che ricadono anche solo parzialmente nelle aree naturali protette. Considerata la puntualità della normativa statale e considerato che le disposizioni regionali impugnate richiamano testualmente la previsione del Codice dell'ambiente di cui costituiscono attuazione, il vincolo relativo alle aree naturali protette è da ritenersi sempre e comunque immediatamente applicabile, anche se non riprodotto nella legge regionale.

Le disposizioni regionali impugnate devono, dunque, essere interpretate nel senso che le esenzioni da esse stabilite in nessun caso possono riguardare progetti che ricadono in tutto o in parte in aree naturali protette.

Deve, pertanto, respingersi la censura mossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione agli artt. 112 e 175 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2012, relativa al fatto che tali disposizioni non prevedono alcuna salvaguardia per le aree naturali protette.

3.2.2.– In riferimento alle altre condizioni stabilite dall'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006, questa Corte, con sentenza n. 93 del 2013, ha già avuto modo di pronunciarsi chiarendo che le Regioni, al fine di individuare i progetti esenti da verifica di assoggettabilità, debbono ritagliare, all'interno di una delle categorie di opere elencate nell'allegato IV del d.lgs. n. 152 del 2006, una sottoclasse di progetti, specificandone le caratteristiche sotto una molteplicità di aspetti – quali, ad esempio, la localizzazione, le dimensioni, la tipologia, la durata, e così via – in relazione ai criteri indicati nell'allegato V, allo scopo di assicurare che l'opera esentata da verifica esibisca un ridotto impatto ambientale. Pertanto, in applicazione di tali criteri, la Corte – in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 23 novembre 2006, causa C-486/04, Commissione contro Italia) – ha ritenuto insufficiente e inadeguata un'individuazione dei progetti da esentare basata soltanto sulla dimensione quantitativa degli stessi (sentenze n. 93 del 2013 e n. 127 del 2010).

3.2.3.– Alla luce dei principi ora richiamati, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 112 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2012 non è fondata.

La disposizione portata all'esame della Corte riguarda alcuni tipi di sistemazioni idraulico-forestali, specificamente descritte dal legislatore e ulteriormente identificate tramite un rinvio all'art. 54 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2007. Più specificamente, il legislatore regionale ha ritenuto di esentare dalla verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale «le sistemazioni idraulico-forestali, di cui all'articolo 54, che non comportino la realizzazione di opere idrauliche trasversali di altezza fuori terra in gaveta superiore a cinque metri e che abbiano come finalità prevalente il consolidamento dei versanti instabili attigui alle sezioni d'alveo interessate o il consolidamento del fondo e degli argini di tratte di corsi d'acqua con sezioni idrauliche non superiori a quattro metri o il ripristino della piena funzionalità idraulica di opere esistenti».

Si tratta, dunque, di progetti ricompresi nell'allegato IV, al punto 7, lettera o), «opere di regolazione del corso dei fiumi e dei torrenti, canalizzazione e interventi di bonifica ed altri simili destinati ad incidere sul regime delle acque», per i quali l'esenzione è permessa. Vi è da aggiungere altresì che i progetti esentati da verifica di assoggettabilità, oltre ad essere descritti con precisione nelle loro caratteristiche essenziali da parte del legislatore regionale, si qualificano per il fatto di avere come finalità «il consolidamento dei versanti instabili attigui alle sezioni d'alveo interessate o il consolidamento del fondo e degli argini di tratte di corsi d'acqua», in vista della conservazione e della difesa del suolo, a beneficio della tutela ambientale.

La disposizione impugnata, dunque, soddisfa tutte le condizioni stabilite dall'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006.

3.2.4.– Alla luce dei medesimi criteri, sopra richiamati, la questione avente ad oggetto l'art. 175 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2012 è fondata.

La citata disposizione regionale, nella parte impugnata, è assai generica, consentendo che siano esenti da verifica di assoggettabilità «gli impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi provenienti da operazioni di costruzione e di demolizione a condizione che la campagna abbia durata inferiore a novanta giorni, nonché gli impianti mobili di trattamento di rifiuti non pericolosi a condizione che la campagna abbia durata inferiore a trenta giorni. Le eventuali successive campagne sul medesimo sito sono, in ogni caso, sottoposte alla verifica di assoggettabilità».

Così configurata, la disposizione regionale non soddisfa le condizioni stabilite dall'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006. Anzitutto, il legislatore ha omesso ogni riferimento alle categorie indicate nell'allegato IV del suddetto decreto, all'interno delle quali soltanto è consentito ritagliare ipotesi esenti da verifica di assoggettabilità. Tale riferimento sarebbe stato tanto più necessario, dato che nell'allegato IV in relazione ai rifiuti si elencano numerose tipologie di impianti, suddivisi in varie classi tenendo conto, ad esempio, del tipo di rifiuti, della portata dell'impianto, delle modalità di trattamento e di smaltimento, della localizzazione, e così via (allegato IV, punto 7, lettere r), s), t), u), v) za), zb). Nessuna di queste specificazioni emerge, invece, dalla disposizione regionale impugnata, la quale si limita a prevedere che gli impianti esenti siano mobili e abbiano una durata predeterminata nel tempo. In tal modo, risulta persino difficile individuare a quale classe di impianti elencati nell'allegato IV si riferisca l'esenzione, la quale, per la sua genericità e indeterminatezza, si pone in contrasto con le previsioni del parametro interposto di riferimento. Per queste sue caratteristiche, la disposizione impugnata non è paragonabile alla fattispecie, che pure riguardava impianti di recupero e smaltimento di rifiuti, scrutinata con la sentenza n. 93 del 2013 (punto 3.9.1 del Considerato in diritto) e che questa Corte ha ritenuto rispettosa del dettato di cui all'art. 6, comma 9, del Codice dell'ambiente.

4.– È impugnato altresì l'art. 171 della medesima legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2012, che introduce una nuova lettera c-bis) all'art. 3, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2009, n. 16 (Norme per la costruzione in zona sismica e per la tutela fisica del territorio), in base alla quale, in riferimento agli interventi edilizi in zona sismica, spetta ad un regolamento regionale individuare «gli interventi che per la loro limitata importanza statica sono esentati dagli adempimenti di cui agli articoli 65 e 93 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001».

Tale disposizione violerebbe l'art. 5 dello statuto della Regione e l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto l'esenzione da ogni adempimento degli interventi edilizi «di limitata portata statica» determinerebbe la violazione del principio fondamentale dell'ordinamento in materia di «protezione civile», relativo alla vigilanza sugli interventi edilizi in zona sismica.

4.1.– La questione è fondata.

Occorre anzitutto premettere che questa Corte ha già chiarito, anche di recente (sentenze n. 101 del 2013 e n. 201 del 2012), che la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica attiene alla materia della «protezione civile», di competenza concorrente, e non, come afferma la difesa regionale, a quella dell'«urbanistica» (di potestà primaria secondo lo statuto regionale), per la sua attinenza anche a profili di incolumità pubblica. Tale inquadramento – ha aggiunto la Corte nella citata pronuncia n. 101 del 2013 – «recentemente ribadito nella sentenza n. 64 del 2013, era peraltro già stato affermato nelle sentenze n. 254 del 2010 e n. 248 del 2009, in riferimento alla illegittimità di deroghe regionali alla normativa statale per l'edilizia in zone sismiche, ed in relazione al titolo competenziale di tale normativa: la Corte ha ritenuto che essa rientri nell'ambito del governo del territorio, nonché nella materia della protezione civile, per i profili concernenti «la tutela dell'incolumità pubblica» (sentenza n. 254 del 2010)».

Così chiarito l'ambito competenziale entro il quale deve essere esaminata la questione sottoposta all'esame della Corte, occorre ancora rilevare che la categoria degli

“interventi di limitata importanza statica”, a cui fa riferimento la disposizione regionale impugnata, non è conosciuta dalla normativa statale: non se ne fa menzione nel citato d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), che pure, all’art. 3, è attento a classificare i diversi interventi edilizi all’interno di una specifica tassonomia; né la categoria utilizzata dal legislatore regionale è reperibile nella normativa tecnica, contenuta nel decreto del Ministro delle infrastrutture 14 gennaio 2008 (Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni). Dunque, già sotto questo profilo la legislazione regionale si discosta illegittimamente dalla normativa statale rilevante, perché introduce una categoria di interventi edilizi ignota alla legislazione statale.

In ogni caso, il vizio di illegittimità costituzionale si palesa alla luce della risolutiva considerazione che la disposizione impugnata si pone in contrasto con il principio fondamentale che orienta tutta la legislazione statale, che esige una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico. Infatti, con specifico riferimento al d.P.R. n. 380 del 2001, invocato quale parametro interposto nel presente giudizio, la Corte, nella sentenza n. 182 del 2006, ha affermato che l’«intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l’ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell’incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali». Analogo principio è ribadito nella recente sentenza n. 101 del 2013.

Pertanto, benché apparentemente l’impugnato art. 171 introduca una deroga soltanto in relazione a due specifiche previsioni della normativa statale [gli artt. 65 (R) e 93 (R) del d.P.R. n. 380 del 2001], in realtà la sua portata è più radicale e finisce per incidere, compromettendolo, sul principio fondamentale della necessaria vigilanza sugli interventi edilizi in zone sismiche. In ragione di ciò è irrilevante che l’impugnato art. 171 disponga che gli interventi edilizi «di limitata importanza statica» siano esenti soltanto dagli adempimenti di cui agli artt. 65 e 93 del d.P.R. n. 380 del 2001. Il suo effetto sostanziale, infatti, va oltre la deroga ai suddetti artt. 65 e 93 e consiste, piuttosto, nel sottrarre tali interventi edilizi «di limitata importanza statica» ad ogni forma di vigilanza pubblica. Infatti, i citati artt. 65 e 93 prescrivono gli obblighi minimi di segnalazione allo sportello unico, cosicché il legislatore regionale, esentando alcuni tipi di interventi edilizi dall’assolvimento di tali obblighi minimi, in realtà li esenta da qualsivoglia obbligo. La disposizione regionale impugnata consente, dunque, che determinati interventi edilizi in zona sismica siano effettuati senza che la pubblica autorità ne sia portata a conoscenza, precludendo a quest’ultima, a fortiori, qualunque forma di vigilanza su di essi.

Vale la pena ricordare che recentemente l’art. 3, comma 6, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 1° agosto 2012, n. 122, ha consentito – in relazione alle ricostruzioni e riparazioni delle abitazioni private – una deroga esplicita ad una serie di disposizioni, fra le quali gli artt. 93 e 94 del d.P.R. n. 380 del 2001. Tale deroga però, come ha rimarcato questa Corte nella sentenza n. 64 del 2013, è attuata, «non senza significato, proprio con disposizione statale, a conferma della necessità di quell’intervento unificatore più volte richiamato dalla giurisprudenza di questa Corte».

5.– Oggetto di impugnativa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri è anche l'art. 199 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2012, che inserisce l'art. 18-ter nella legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 18 agosto 1986, n. 35 (Disciplina delle attività estrattive), disponendo che: «1. Nelle more dell'emanazione della disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative alle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni, la cui produzione non superi i 6.000 metri cubi, in relazione a quanto disposto dall'articolo 266, comma 7, del decreto legislativo 152/2006, in deroga a quanto previsto dal decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161 recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo, i materiali da scavo prodotti nel corso di attività e interventi provenienti da cantieri di piccole dimensioni, la cui produzione non superi i 6.000 metri cubi, autorizzati in base alle norme vigenti, sono sottoposti al regime di cui all'articolo 184-bis del decreto legislativo 152/2006 se il produttore dimostra: a) che la destinazione all'utilizzo è certa, direttamente presso un determinato sito o un determinato ciclo produttivo; b) che per i materiali che derivano dallo scavo non sono superate le Concentrazioni Soglia di Contaminazione di cui alle colonne A e B della tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V, parte IV, del decreto legislativo 152/2006, con riferimento alla specifica destinazione d'uso urbanistica del sito di destinazione; c) che l'utilizzo in un successivo ciclo di produzione non determina rischi per la salute né variazioni qualitative o quantitative delle emissioni rispetto al normale utilizzo di altre di materie prime; d) che ai fini di cui alle lettere b) e c) non è necessario sottoporre le terre e rocce da scavo ad alcun preventivo trattamento fatte salve le normali pratiche industriali e di cantiere di cui all'allegato 3 del D.M. n. 161 del 2012 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

In tal modo il legislatore regionale ha stabilito una disciplina semplificata per la gestione dei materiali da scavo provenienti da piccoli cantieri, in deroga alla normativa nazionale vigente e nelle more dell'adozione di una nuova regolamentazione da parte del legislatore statale.

Il ricorrente ritiene che la norma regionale impugnata sia viziata da illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal momento che essa dispone una deroga alla legislazione nazionale in materia di ambiente, riservata alla competenza esclusiva statale, in cui la Regione non può intervenire neppure in via sussidiaria e cedevole.

5.1.– La questione è fondata.

Occorre anzitutto chiarire gli effetti della disposizione impugnata dal punto di vista temporale, dato che nelle more del giudizio il legislatore statale ha approvato l'attesa disciplina che semplifica il regime delle terre e rocce da scavo provenienti da piccoli cantieri.

La disciplina semplificata è stata infatti adottata dal legislatore statale con l'art. 41-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), inserito dalla legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98. In particolare la novella legislativa prevede che i materiali da scavo, anziché essere gestiti come rifiuti, siano soggetti al regime dei sottoprodotti di cui all'art. 184-bis del Codice dell'ambiente, purché siano rispettate determinate condizioni e, in particolare, ove il produttore dimostri: «a) che è certa la destinazione all'utilizzo direttamente presso uno o più siti o cicli produttivi determinati; b) che, in caso di destinazione a recuperi,

ripristini, rimodellamenti, riempimenti ambientali o altri utilizzi sul suolo, non sono superati i valori delle concentrazioni soglia di contaminazione di cui alle colonne A e B della tabella 1 dell'allegato 5 alla parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006, con riferimento alle caratteristiche delle matrici ambientali e alla destinazione d'uso urbanistica del sito di destinazione e i materiali non costituiscono fonte di contaminazione diretta o indiretta per le acque sotterranee, fatti salvi i valori di fondo naturale; c) che, in caso di destinazione ad un successivo ciclo di produzione, l'utilizzo non determina rischi per la salute né variazioni qualitative o quantitative delle emissioni rispetto al normale utilizzo delle materie prime; d) che ai fini di cui alle lettere b) e c) non è necessario sottoporre i materiali da scavo ad alcun preventivo trattamento, fatte salve le normali pratiche industriali e di cantiere».

L'esigenza di semplificazione del regime dei materiali da scavo di piccoli cantieri, di cui il legislatore regionale ha ritenuto di farsi carico con la disposizione impugnata, è stata dunque soddisfatta dagli interventi legislativi statali sopra ricordati. Poiché la norma regionale impugnata dispone una regolazione della materia da applicarsi «nelle more dell'emanazione della disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative alle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni», essa è da considerarsi «cedevole» rispetto alla futura disciplina statale. Essendo ora sopravvenuta la legislazione statale, si deve dunque ritenere che l'art. 199 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2012 abbia esaurito i suoi effetti.

Ciò nondimeno, la questione deve essere esaminata nel merito, sia perché la norma sottoposta all'esame della Corte è rimasta in vigore per alcuni mesi e si deve presumere che durante quel periodo abbia avuto applicazione, sia perché la questione prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri censura la Regione proprio per aver legiferato con una normativa «ponte», destinata a cedere il passo alla normativa statale, in una materia di competenza esclusiva dello Stato. Il dubbio di legittimità costituzionale investe, dunque, la norma regionale proprio in quanto, in via sussidiaria e cedevole, ha disposto una deroga alla legislazione vigente in materia di disciplina dei materiali da scavo di piccoli cantieri.

La disposizione oggetto del presente giudizio attiene al trattamento dei residui di produzione e, dunque, secondo la giurisprudenza di questa Corte è riconducibile alla «tutela dell'ambiente» di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (ex multis, sentenze n. 249 del 2009, n. 62 del 2008). La disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di tale competenza esclusiva dello Stato, viene a funzionare come un limite alla normativa che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenza n. 378 del 2007).

D'altra parte, questa Corte ha ripetutamente affermato che, in materia di ambiente, le Regioni devono mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente (le già citate sentenze n. 93 del 2013, n. 227 del 2011, n. 186 del 2010). A questo proposito occorre ricordare che l'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 riserva chiaramente allo Stato, e per esso ad un apposito decreto ministeriale, la competenza a dettare «la disciplina per la

semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni», senza contemplare, in tale ambito, alcun ruolo residuo – neppure a carattere cedevole – in capo alle Regioni e Province autonome.

A sua volta l'art. 184-bis del Codice dell'ambiente, relativo al trattamento dei sottoprodotti – a cui la novella legislativa del 2013 riconduce il regime delle terre e delle rocce da scavo, con l'eccezione di quelle che provengono da attività o opere soggette a valutazione d'impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale che rimangono disciplinate dal d.m. n. 161 del 2012 – prevede che ben possano essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. Ma anche all'adozione di tali criteri può provvedere, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria, solo un decreto ministeriale, senza che residui alcuno spazio per la fonte regionale.

Deve, dunque, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 199 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2012, essendo in tale ambito precluso al legislatore regionale qualsiasi intervento normativo.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 171 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012);
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 175 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2012, nella parte in cui introduce il comma 1-quinquies nell'art. 5-bis della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1990, n. 43 (Ordinamento nella Regione Friuli-Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale);
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 199 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2012;
- 4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 112 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2012, promossa, in riferimento agli articoli 4 e 5 dello statuto della Regione e all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 dicembre 2013.

Sentenza: 11 dicembre 2013, n. 301

Materia: sanità pubblica, attività libero professionale

Parametri invocati: articoli 3, 117 e 119 della Costituzione in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), alcune disposizioni dello Statuto e della legge di attuazione delle norme statutarie della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Provincia autonoma di Trento

Oggetto: articolo 2, comma 1, lettere b), c), e h), e articolo 12, comma 10, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189

Esito: - illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettere b) e c), del decreto-legge 158/2012 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189, nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che preveda che le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguino la propria legislazione in conformità alle disposizioni dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione;

- illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 10, del medesimo d.l. 158/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012, nella parte in cui non prevede che «nelle Regioni e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano con una popolazione inferiore a un milione di abitanti deve essere comunque costituito un comitato etico»;
- questione di legittimità costituzionale non fondata dell'articolo 2, comma 1, lettera h), del medesimo d.l. 158/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012, promossa dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento all'art. 9, numero 10), del d.P.R. 31 agosto 1972. n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Provincia autonoma di Trento impugna l'articolo 2, comma 1, lettere b), c), che nel modificare l'articolo 1, comma 4, della legge 3 agosto 2007, n. 120 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria), ha dettato una disciplina dettagliata, esaustiva e autoapplicativa, stabilendo: una ricognizione straordinaria, da parte delle Regioni e delle Province

autonome, degli spazi disponibili per l'esercizio dell'attività libero professionale presso le aziende sanitarie e ospedaliere, i policlinici universitari e gli istituti di ricerca e cura a carattere scientifico; la necessità, a carico dei medesimi enti territoriali, di sentire su tale ricognizione le organizzazioni sindacali; un termine fisso entro cui la ricognizione deve essere compiuta; il contenuto della ricognizione medesima; le misure che possono essere assunte in proposito dalle Regioni e dalle Province autonome; la necessità di un parere del collegio di direzione sulle predette misure; la disciplina dell'organo che deve dare il parere in assenza del collegio di direzione; la sottoscrizione di un programma sperimentale, per lo svolgimento dell'attività libero-professionale presso studi privati, vincolato ad uno schema-tipo di convenzione approvato in sede di Conferenza Stato-Regioni; la decadenza al 31 dicembre 2012 delle autorizzazioni precedentemente rilasciate per l'esercizio della libera professione intramuraria presso studi privati; l'adozione di linee guida; il richiamo alla disciplina statale sulla riduzione dei posti letto ospedalieri per il calcolo del fabbisogno di spazi da destinare alla libera professione intramuraria; la predisposizione di una infrastruttura di rete per il collegamento in voce o in dati, in condizioni di sicurezza, tra l'ente o l'azienda e le singole strutture nelle quali vengono erogate le prestazioni di attività libero-professionale intramuraria; il termine del 31 marzo 2013 per la sua attivazione; la determinazione nel dettaglio delle funzioni cui l'infrastruttura dovrà essere destinata; la previsione che le modalità tecniche di realizzazione siano stabilite con decreto ministeriale emanato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La Corte ritiene fondate le questioni sollevate in relazione all'articolo 2, comma 1, lettere b) e c) osservando che: 1) la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e alle norme statali costituenti limiti ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale o nel più ampio termine da esso stabilito (art. 2, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 266 del 1992).

Nel frattempo restano applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti.

Decorso il predetto termine, le disposizioni legislative regionali e provinciali non adeguate possono essere impugnate davanti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 97 dello statuto speciale per violazione di esso; 2) la Corte ha già riconosciuto (ex plurimis sentenze n. 371 del 2008, n. 162 del 2007 e n. 134 del 2006), che la disciplina della libera professione intramuraria deve ascrivere alla competenza legislativa ripartita in materia di sanità e assistenza sanitaria e ospedaliera, che il legislatore provinciale può esercitare nel limite del rispetto dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, ex art. 5 dello statuto di autonomia, come espressamente previsto dall'art. 9, numero 10), del medesimo e che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, si radica nella più ampia materia della tutela della salute, di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Nel caso di specie, nelle more dell'adeguamento e fino allo scadere del termine, avrebbe dovuto continuare a ricevere applicazione la disciplina provinciale delle attività di libera professione intramuraria svolta dai medici del servizio pubblico, contenuta nella legge provinciale 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute in provincia di Trento). Infatti, la legislazione statale intervenuta in materia di esercizio della professione medica intra moenia non ha preso in considerazione in alcun modo la specificità della Provincia sotto il profilo delle procedure di adeguamento ai sopravvenuti principi statali: non è stato fissato un termine più ampio, di almeno sei mesi, per consentire che

la modifica delle norme provinciali vigenti avvenisse in conformità allo speciale regime di autonomia, né è stata introdotta una clausola di salvaguardia che permettesse di applicare la sopravvenuta legislazione statale nei limiti e con le modalità previste dallo statuto speciale. La previsione di una tale clausola avrebbe rimosso ogni ostacolo all'applicazione della speciale procedura di adeguamento prevista dalle norme di attuazione, ponendo al riparo la legislazione statale da tale censura di illegittimità costituzionale (così, ad esempio, sentenza n. 401 del 2007).

La Corte dichiara, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere b) e c) del decreto-legge n. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012, nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che preveda che la Provincia autonoma di Trento adegui la propria legislazione alle disposizioni in esso contenute, in conformità allo statuto speciale e alle relative norme di attuazione. La dichiarazione di illegittimità è estesa alla Provincia autonoma di Bolzano, tenuto conto dell'identità di contenuto della normativa statutaria e di attuazione violata (sentenze n. 133 del 2010, n. 341 e n. 334 del 2009, n. 45 del 2005).

La Corte ritiene fondate anche le censure avanzate nei confronti dell'articolo 12, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012 in quanto, prevedendo la costituzione, da parte di ciascuna Regione e di ciascuna Provincia autonoma, di un comitato etico per la sperimentazione clinica ogni milione di abitanti, violerebbe il principio di ragionevolezza di cui all'articolo 3 Cost., perché non tiene conto della dimensione demografica della Provincia autonoma di Trento, che ammonta a soli cinquecentotrentunomila abitanti.

Le previsioni contenute nella disposizione impugnata, che incidono sulle competenze delle Regioni e delle Province autonome in materia di tutela della salute, risultano irrealizzabili nelle realtà territoriali di contenute dimensioni demografiche, tra cui rientra la Provincia autonoma di Trento. Infatti, da un lato si esige che ogni Regione e Provincia autonoma istituisca almeno un comitato etico e, dall'altro lato, si richiede che la competenza di tale comitato si espliciti su un territorio che comprenda almeno un milione di abitanti. Ciò determina l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, derivante dalla contraddittorietà intrinseca dei precetti in essa contenuti, con conseguente violazione del principio di ragionevolezza (sentenze n. 234 del 2006, n. 320 del 2005 e n. 416 del 2000).

Infine la Corte ritiene non fondata, perché basata su un erroneo presupposto interpretativo, la questione inerente l'impugnazione dell'articolo 2, comma 1, lettera h), del medesimo d.l. n. 158 del 2012 nella parte in cui, modificando l'art. 1, comma 7, della legge n. 120 del 2007, introduce la decurtazione sino al venti per cento della retribuzione di risultato dei direttori generali a titolo di sanzione per inadempienze non gravi, in caso di mancato reperimento di spazi per lo svolgimento dell'attività libero-professionale.

Sanità pubblica - Disciplina statale sull'attività libero-professionale intramuraria - Normativa dettagliata, esaustiva ed autoapplicativa che consente solo interventi di attuazione amministrativa - Mancata previsione di una clausola di salvaguardia che preveda che le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguino la propria legislazione in conformità alle disposizioni dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione - Violazione dello statuto speciale che prevede uno speciale regime di adeguamento in materia di sanità e assistenza sanitaria e ospedaliera, che assegna alle Province autonome un termine di sei mesi per adeguarsi ai principi statali costituenti limiti alla legislazione provinciale, con successivo onere di impugnativa da parte dello Stato delle norme provinciali che non si sono adeguate - Illegittimità costituzionale in parte qua -

Assorbimento delle ulteriori questioni - Estensione della efficacia della dichiarazione di illegittimità anche alla Provincia di Bolzano. - Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (convertito nella legge 8 novembre 2012, n. 189), art. 2, comma 1, lettere b) e c). - Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 5; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 2, commi 1 e 2; (Costituzione, art. 117, terzo comma; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 9, numero 10), 16, 79, 104, e intero Titolo VI; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268).

Sanità pubblica - Disciplina statale sull'attività libero-professionale intramuraria - Prevista decurtazione sino al venti per cento della retribuzione di risultato dei direttori generali a titolo di sanzione per inadempienze non gravi, in caso di mancato reperimento di spazi per lo svolgimento dell'attività libero-professionale, secondo le modalità previste dalla legge - Ricorso della Provincia di Trento - Asserita lesione della competenza legislativa delle Province in materia sanitaria - Insussistenza - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione. - Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (convertito nella legge 8 novembre 2012, n. 189), art. 2, comma 1, lettera h). - Costituzione, art. 117, terzo comma; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 9, numero 10).

Sanità pubblica - Prevista costituzione, da parte di ciascuna Regione e di ciascuna Provincia autonoma, di un comitato etico per la sperimentazione clinica ogni milione di abitanti - Violazione del principio di ragionevolezza, perché la norma statale non tiene conto della dimensione demografica della Provincia autonoma di Trento, che ammonta a soli cinquecentotrentunomila abitanti - Necessità di introdurre la disposizione secondo cui «nelle Regioni e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano con una popolazione inferiore a un milione di abitanti deve essere comunque costituito un comitato etico» - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (convertito nella legge 8 novembre 2012, n. 189), art. 12, comma 10. - Costituzione, art. 3. (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 18-12-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, lettere b), c), e h) e 12, comma 10, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189, promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 9 gennaio 2013, depositato in cancelleria il 17 gennaio 2013 ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 9 gennaio 2013 e depositato il successivo 17 gennaio (iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2013), la Provincia autonoma di Trento ha impugnato gli articoli 2, comma 1, lettere b), c), e h), e 12, comma 10, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189, per violazione degli artt. 9, numero 10), 16, 79, commi 3 e 4, e 104, nonché dell'intero Titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), dell'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) e degli artt. 3, 117 e 119 della Costituzione in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2.– Più precisamente, la ricorrente ritiene che l'impugnato art. 2, comma 1, lettere b), c), nel modificare l'art. 1, comma 4, della legge 3 agosto 2007, n. 120 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria), abbia dettato una disciplina dettagliata, esaustiva e autoapplicativa, stabilendo: una ricognizione straordinaria, da parte delle Regioni e delle Province autonome, degli spazi disponibili per l'esercizio dell'attività libero professionale presso le aziende sanitarie e ospedaliere, i policlinici universitari e gli istituti di ricerca e cura a carattere scientifico; la necessità, a carico dei medesimi enti territoriali, di sentire su tale ricognizione le organizzazioni sindacali; un termine fisso entro cui la ricognizione deve essere compiuta; il contenuto della ricognizione medesima; le misure che possono essere assunte in proposito dalle Regioni e dalle Province autonome; la necessità di un parere del collegio di direzione sulle predette misure; la disciplina dell'organo che deve dare il parere in assenza del collegio di direzione; la sottoscrizione di un programma sperimentale, per lo svolgimento dell'attività libero-professionale presso studi privati, vincolato ad uno schema-tipo di convenzione approvato in sede di Conferenza Stato-Regioni; la decadenza al 31 dicembre 2012 delle autorizzazioni precedentemente rilasciate per l'esercizio della libera professione intramuraria presso studi privati; l'adozione di linee guida; il richiamo alla disciplina statale sulla riduzione dei posti letto ospedalieri per il calcolo del fabbisogno di spazi da destinare alla libera professione intramuraria; la predisposizione di una infrastruttura di rete per il collegamento in voce o in dati, in condizioni di sicurezza, tra l'ente o l'azienda e le singole strutture nelle quali vengono erogate le prestazioni di attività libero-professionale intramuraria; il termine del 31 marzo 2013 per la sua attivazione; la determinazione nel dettaglio delle funzioni cui l'infrastruttura dovrà essere destinata; la previsione che le modalità tecniche di realizzazione siano stabilite con decreto ministeriale emanato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

In tal modo, ad avviso della Provincia autonoma di Trento, il legislatore statale avrebbe violato anzitutto l'art. 9, numero 10), dello statuto di autonomia, le disposizioni di cui al d.P.R. n. 474 del 1975, di attuazione del medesimo, e l'art. 117, terzo comma, Cost., applicabile alla Provincia in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del

2001, in quanto, adottando una disciplina statale esaustiva ed autoapplicativa, non permette alla Provincia autonoma di esercitare la propria competenza legislativa concorrente in materia di sanità e di tutela della salute, consentendo alla ricorrente solo interventi di attuazione amministrativa.

Inoltre, sarebbe violato l'art. 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, in quanto, prescrivendo l'adozione di atti amministrativi o condizionandone il contenuto e sovrapponendosi a direttive emanate dalla Giunta provinciale e ad atti di organizzazione adottati dalla Azienda provinciale per i servizi sanitari, le suddette disposizioni lederebbero l'autonomia amministrativa della Provincia autonoma.

Le norme censurate si porrebbero altresì in contrasto con l'art. 104 dello statuto e con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, in quanto si tratterebbe di disposizioni di leggi statali immediatamente applicabili alla Provincia autonoma, in una materia di competenza provinciale, in violazione del principio in base al quale la legislazione provinciale deve essere adeguata ai principi stabiliti dal legislatore statale entro i sei mesi successivi dalla loro pubblicazione, restando nel frattempo applicabili le disposizioni legislative provinciali preesistenti.

Inoltre, limitatamente al citato art. 2, comma 1, lettera c), il legislatore statale avrebbe violato altresì l'art. 79 e l'intero Titolo VI dello statuto, nonché le disposizioni del d.lgs. n. 268 del 1992, in quanto, impedendo alla Provincia di assumere i costi dell'infrastruttura di rete, ne avrebbe leso l'autonomia finanziaria.

2.1.– Le questioni relative all'art. 2, comma 1, lettere b) e c) sono fondate.

Deve anzitutto osservarsi che, ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 266 del 1992, la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e alle norme statali costituenti limiti ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale o nel più ampio termine da esso stabilito. Nel frattempo restano applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti. Decorso il predetto termine, le disposizioni legislative regionali e provinciali non adeguate possono essere impugnate davanti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 97 dello statuto speciale per violazione di esso.

Come già riconosciuto da questa Corte (ex plurimis sentenze n. 371 del 2008, n. 162 del 2007 e n. 134 del 2006), la disciplina della libera professione intramuraria deve ascrivere alla competenza legislativa ripartita in materia di sanità e assistenza sanitaria e ospedaliera, che il legislatore provinciale può esercitare nel limite del rispetto dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, ex art. 5 dello statuto di autonomia, come espressamente previsto dall'art. 9, numero 10), del medesimo e che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, si radica nella più ampia materia della tutela della salute, di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. In tale materia, dunque, opera la citata previsione di attuazione statutaria, che assegna alle Province autonome un termine di sei mesi per adeguarsi ai principi statali costituenti limiti alla legislazione provinciale, con conseguente successivo onere di impugnativa da parte dello Stato delle norme provinciali che non si siano adeguate.

Nel caso di specie, dunque, nelle more dell'adeguamento e fino allo scadere del termine sopra indicato, avrebbe dovuto continuare a ricevere applicazione la disciplina provinciale delle attività di libera professione intramuraria svolta dai medici del servizio

pubblico, contenuta nella legge provinciale 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute in provincia di Trento).

Le disposizioni impugnate, tuttavia, confliggono con lo speciale regime di adeguamento vigente per il Trentino-Alto Adige/Südtirol e ne impediscono l'operatività. Infatti, il legislatore statale annovera esplicitamente le Province autonome tra i soggetti a cui la nuova disciplina relativa agli spazi per l'esercizio della professione intramuraria deve applicarsi immediatamente e nella sua integralità, prescrivendo oltretutto che l'attuazione della stessa avvenga secondo scadenze prefissate ed entro termini brevi, anche inferiori ai sei mesi messi a disposizione della Provincia dalle norme di attuazione dello statuto di autonomia. È indubbio, dunque, che le impugnate disposizioni presuppongano la diretta applicabilità delle stesse anche alla ricorrente. Di qui la violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

Infatti, la legislazione statale intervenuta in materia di esercizio della professione medica *intra moenia* non ha preso in considerazione in alcun modo la specificità della Provincia sotto il profilo delle procedure di adeguamento ai sopravvenuti principi statali: non è stato fissato un termine più ampio, di almeno sei mesi, per consentire che la modifica delle norme provinciali vigenti avvenisse in conformità allo speciale regime di autonomia, né è stata introdotta una clausola di salvaguardia che permettesse di applicare la sopravvenuta legislazione statale nei limiti e con le modalità previste dallo statuto speciale. La previsione di una tale clausola avrebbe rimosso ogni ostacolo all'applicazione della speciale procedura di adeguamento prevista dalle norme di attuazione, ponendo al riparo la legislazione statale da tale censura di illegittimità costituzionale (così, ad esempio, sentenza n. 401 del 2007, punto 6.1. del Considerato in diritto).

Il tenore testuale dell'impugnato art. 2, comma 1, lettere b) e c) e l'assenza di una generale clausola di salvaguardia per la Provincia autonoma, determinano, quindi, una violazione della citata norma di attuazione dello statuto speciale, che come tale non è derogabile da disposizioni statali di legge ordinaria, con conseguente illegittimità di queste ultime (sentenze n. 133 del 2010, n. 334 del 2009, n. 145 del 2005). Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere b) e c) del decreto-legge n. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012, nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che preveda che la Provincia autonoma di Trento adegui la propria legislazione alle disposizioni in esso contenute, in conformità allo statuto speciale e alle relative norme di attuazione.

Resta fermo che la Provincia autonoma è chiamata a conformarsi ai principi stabiliti dalla legge dello Stato, tenendo conto che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, nelle materie di competenza ripartita è da ritenere vincolante anche ogni previsione che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, «è da considerare per la finalità perseguita, in “rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione” con le norme-principio che connotano il settore» (ex plurimis sentenza n. 437 del 2005). Con particolare riferimento alla disciplina degli spazi per l'esercizio della professione medica intramuraria che qui rileva, occorre ribadire che «è destinata a partecipare di questo stesso carattere di normativa di principio anche quella volta ad assicurare che non resti priva di conseguenze, in termini di concrete possibilità di svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria, l'opzione compiuta dal sanitario in favore del rapporto di lavoro esclusivo» (sentenza n. 371 del 2008).

2.2.– Restano assorbite le ulteriori questioni sollevate in riferimento alle disposizioni qui esaminate.

2.3.– La dichiarazione di illegittimità di cui sopra estende la propria efficacia anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, tenuto conto dell'identità di contenuto della normativa statutaria e di attuazione violata (sentenze n. 133 del 2010, n. 341 e n. 334 del 2009, n. 45 del 2005).

3.– La Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art. 2, comma 1, lettera h), del medesimo d.l. n. 158 del 2012 nella parte in cui, modificando l'art. 1, comma 7, della legge n. 120 del 2007, introduce la decurtazione sino al venti per cento della retribuzione di risultato dei direttori generali a titolo di sanzione per inadempienze non gravi, in caso di mancato reperimento di spazi per lo svolgimento dell'attività libero-professionale, secondo le modalità previste dalla legge. Ad avviso della ricorrente, il legislatore statale, introducendo la previsione di cui sopra, avrebbe violato l'art. 9, numero 10), dello statuto, le disposizioni di cui al d.P.R. n. 474 del 1975 e l'art. 117, terzo comma, Cost., applicabile alla Provincia in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in quanto avrebbe leso la competenza legislativa ripartita della Provincia autonoma in materia di sanità e di tutela della salute, che include quella di fissare le sanzioni, diverse da quella della destituzione dei direttori generali per gravi inadempienze, irrogabili in presenza di inadempienze di minore rilievo, secondo la ripartizione di competenze, tra Stato e Province autonome, delineata nella sentenza n. 371 del 2008, a proposito del previgente testo, dall'art. 1, comma 7, della legge n. 120 del 2007.

Inoltre, la disciplina statale violerebbe l'art. 104 dello statuto e l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, in quanto si rivolgerebbe direttamente agli organi amministrativi della Provincia, senza prevedere alcuna attuazione da parte della legislazione provinciale.

3.1.– La questione non è fondata.

La censura prospettata dalla ricorrente si basa su un erroneo presupposto interpretativo.

L'art. 1, comma 7 della legge n. 120 del 2007, come modificato dalla disposizione impugnata, recita: «Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano il rispetto delle previsioni di cui ai commi 1, 2, 4, 5 e 6 anche mediante l'esercizio di poteri sostitutivi, la decurtazione della retribuzione di risultato pari ad almeno il 20 per cento ovvero la destituzione, nell'ipotesi di grave inadempienza, dei direttori generali delle aziende, policlinici ed istituti di cui al comma 5».

L'impugnato art. 2, comma 1, lettera h), del decreto-legge n. 158 del 2012 ha dunque modificato il previgente testo dell'art. 1, comma 7, della legge n. 120 del 2007, aggiungendo, accanto ad altri strumenti già messi a disposizione delle Regioni e delle Province autonome per contrastare eventuali inadempienze, l'ulteriore sanzione della decurtazione sino al venti per cento della retribuzione di risultato dei direttori generali. Di conseguenza, l'introduzione della sanzione della decurtazione della retribuzione di risultato, che si affianca ad altre già previste, non eccede dai limiti delle competenze statali e, oltretutto, non comprime in alcun modo la discrezionalità provinciale rispetto a quanto stabilito dalla previgente disciplina legislativa, già scrutinata da questa Corte con la sentenza n. 371 del 2008, di tal che nessun vulnus alle competenze provinciali può ritenersi verificato.

4.– È impugnato l'art. 12, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012 in quanto, prevedendo la costituzione, da parte di ciascuna Regione e di ciascuna Provincia autonoma, di un comitato etico per la sperimentazione clinica ogni milione di abitanti, violerebbe il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., perché non tiene conto della dimensione demografica della Provincia autonoma di Trento, che ammonta a soli cinquecentotrentunomila abitanti.

4.1.– La questione è fondata.

La prima parte della disposizione in esame richiede che, entro un termine prestabilito, siano riorganizzati i comitati etici per la sperimentazione clinica da parte di «ciascuna delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano», senza distinguere in alcun modo le diverse Regioni in base all'entità della loro popolazione. La successiva lettera a) della medesima disposizione, però, specificando i criteri a cui attenersi nel rideterminare la distribuzione territoriale di dette strutture, stabilisce che a ciascun comitato etico sia attribuita una competenza territoriale provinciale o interprovinciale, in modo che sia rispettato il parametro minimo di un milione di abitanti. Dunque, la previsione, perseguendo l'evidente intento di contenere il numero di tali strutture e le relative spese, esige che ogni comitato etico espliciti la propria competenza su un territorio che comprenda una popolazione pari ad almeno un milione di abitanti.

Le previsioni contenute nella disposizione impugnata, che incidono sulle competenze delle Regioni e delle Province autonome in materia di tutela della salute, risultano, pertanto, irrealizzabili nelle realtà territoriali di contenute dimensioni demografiche, tra cui rientra la Provincia autonoma di Trento. Infatti, da un lato si esige che ogni Regione e Provincia autonoma istituisca almeno un comitato etico e, dall'altro lato, si richiede che la competenza di tale comitato si espliciti su un territorio che comprenda almeno un milione di abitanti. Ciò determina l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, derivante dalla contraddittorietà intrinseca dei precetti in essa contenuti, con conseguente violazione del principio di ragionevolezza (sentenze n. 234 del 2006, n. 320 del 2005 e n. 416 del 2000).

Del resto, in fase di attuazione della disposizione impugnata, l'art. 2, comma 1, seconda parte, del decreto del Ministro per la salute 8 febbraio 2013 (Criteri per la composizione e il funzionamento dei comitati etici), allo scopo di ovviare all'incongruenza della legislazione sul punto, ha inteso chiarire espressamente che, nelle Regioni e nelle Province autonome con una popolazione inferiore a un milione di abitanti deve essere comunque costituito un comitato etico.

Tuttavia, considerato che il tenore testuale della disposizione di legge impugnata non concede margini per sciogliere in via interpretativa l'intrinseca contraddizione e che la sopravvenuta precisazione circa la necessità di istituire un comitato etico anche nelle Regioni e Province che non raggiungono la soglia di un milione di abitanti è contenuta in un atto ministeriale, come tale inidoneo a emendare la fonte primaria, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, nella parte in cui non prevede che «nelle Regioni e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano con una popolazione inferiore a un milione di abitanti deve essere comunque costituito un comitato etico».

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettere b) e c), del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189, nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che preveda che le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguino la propria legislazione in conformità alle disposizioni dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 10, del medesimo d.l. n. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012, nella parte in cui non prevede che «nelle Regioni e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano con una popolazione inferiore a un milione di abitanti deve essere comunque costituito un comitato etico»;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera h), del medesimo d.l. n. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012, promossa dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento all'art. 9, numero 10), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 dicembre 2013.

Sentenza : 2 dicembre 2013, n. 303

Materia: caccia

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania) articoli 5, comma 13; 9, comma 1, lettere a) e c); 10, comma 5; 16, comma 5; 20; 24, comma 5; 25, comma 1, lettera 1; e 36, comma 2

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 13, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania), nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania 6 settembre 2013, n. 12, recante «Modifiche alla legge regionale 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania)», nella parte in cui non prevedeva che l'autorizzazione per l'impianto di appostamento fisso potesse essere richiesta da coloro che ne erano in possesso nell'annata venatoria 1989-1990 e, solo nel caso in cui si fosse verificata una capienza, dagli ultrasessantenni;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera a), della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013, nella parte in cui non prevedeva che la quota di territorio agro-silvo-pastorale regionale destinata a protezione della fauna selvatica dovesse essere non inferiore al venti per cento del totale;

3) illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera c), della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013, limitatamente alle parole «ivi comprese le aree contigue dei parchi nazionali e regionali»;

4) illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013, nella parte in cui prevedeva che la Giunta regionale individuasse nel piano faunistico da essa proposto al Consiglio regionale anche l'indice minimo di densità venatoria regionale;

5) illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013, nella parte in cui non prevedeva che la Giunta regionale potesse autorizzare piani di abbattimento di animali inselvatichiti di specie domestiche solo previa verifica

dell'inefficacia di metodi ecologici di controllo selettivo, su parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA);

6) illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 5, della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013;

7) illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, lettera l), della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013, nella parte in cui vietava di cacciare nelle zone boschive colpite in tutto o in parte da incendio per i dodici mesi, anziché per i dieci anni successivi all'incendio;

8) illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 2, della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013, nella parte in cui consentiva ad ogni cacciatore iscritto in un ambito territoriale di caccia (ATC) della Regione Campania l'esercizio venatorio su avifauna migratoria in tutto il territorio agro-silvo-pastorale;

9) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La Corte costituzionale con la sentenza in esame si esprime su un ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti degli articoli 5, comma 13; 9, comma 1, lettere a) e c); 10, comma 5; 16, comma 5; 20; 24, comma 5; 25, comma 1, lettera l); e 36, comma 2, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania).

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, recando previsioni non rispettose, per difetto, degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna fissati dalla conferente normativa statale.

In sintesi la Corte dichiara:

a) in relazione all'art. 5, comma 13, che la disposizione impugnata si pone in contrasto con l'art. 5 comma 4 della legge della legge n. 157 del 1992, ove si stabilisce che l'autorizzazione agli appostamenti fissi può essere richiesta unicamente da coloro che ne erano in possesso nell'annata venatoria 1989-1990 e che solo ove si verifichi una «possibile capienza», la stessa può essere formulata da soggetti ultrasessantenni, nel rispetto delle priorità definite dalle norme regionali. Consentendo il rilascio delle autorizzazioni senza analoghe limitazioni, la suddetta norma impugnata riduce, dunque, gli standard di tutela fissati dalla norma statale. Il comma 13 dell'art. 5 della legge reg. n. 26 del 2012 è pertanto costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede

che l'autorizzazione per gli impianti di appostamento fisso possa essere richiesta da coloro che ne erano in possesso nell'annata venatoria 1989-1990 e, solo nel caso in cui si verifici una capienza, dagli ultrasessantenni. Solo all'interno di tale categoria potranno, poi, valere le ulteriori priorità stabilite dalla norma.

b) in relazione all'art. 9, comma 1, lettera a), che la disposizione censurata contrasta con l'art. 10, comma 3, della legge 157 del 1992 la quale prevede, nell'ambito delle misure dirette a salvaguardare la fauna attraverso la limitazione o la proibizione dell'esercizio della caccia – che si aggiungono a quelle volte a favorirne la sosta, la riproduzione e l'incremento - oltre all'entità percentuale massima, anche un limite percentuale minimo, stabilendo che a protezione della fauna selvatica debba essere destinata una porzione del territorio agro-silvo-pastorale di ogni Regione oscillante tra il venti e il trenta per cento.

La Corte ha recentemente affermato (sentenza n. 233 del 2010) che l'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 fissa uno standard minimo e uniforme di tutela dell'ambiente, dichiarando, di conseguenza, l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale che riduceva la quota di territorio da destinare a protezione della fauna selvatica.

Anche la disposizione regionale in esame, non fissando una soglia minima inderogabile almeno eguale a quella stabilita dalla disciplina statale, determina un affievolimento dei livelli di tutela da questa prefigurati.

La norma pertanto, è costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che la quota di territorio agro-silvo-pastorale regionale destinata a protezione della fauna selvatica debba essere non inferiore al venti per cento del totale.

c) in relazione alla lettera c) del medesimo art. 9, comma 1, che essa viola l'art. 32, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) che prevede che «All'interno delle aree contigue le regioni possono disciplinare l'esercizio della caccia, in deroga al terzo comma dell'articolo 15 della legge 27 dicembre 1977, n. 968, soltanto nella forma della caccia controllata, riservata ai soli residenti dei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua, gestita in base al secondo comma dello stesso articolo 15 della medesima legge».

Anche la norma statale ora menzionata, emanata nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., delinea uno standard minimo e uniforme di protezione della fauna: la Regione, pertanto, non può prevedere soglie inferiori di tutela (sentenza n. 315 del 2010).

Il censurato art. 9, comma 1, lettera c), è costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole «ivi comprese le aree contigue dei parchi nazionali e regionali».

d) in relazione all'art. 10, comma 5, la Corte ritiene che la norma impugnata è incompatibile con l'art. 14, comma 3 della legge 157 del 1992, prevedendo che nel piano faunistico regionale, sia individuato l'«indice minimo di densità venatoria regionale». La citata norma statale, infatti, demanda al Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali di stabilire con periodicità quinquennale, sulla base dei dati censuari, l'indice di densità venatoria minima per ogni ambito territoriale di caccia..

La previsione del dato a livello nazionale è finalizzata ad uniformare, almeno tendenzialmente, la pressione venatoria sul territorio, riequilibrando la sperequazione: Regioni a bassa pressione venatoria possono, infatti, ospitare i cacciatori in esubero di altre Regioni. Detta finalità, che presuppone la determinazione unitaria del dato a livello

nazionale, osta, dunque, alla possibilità che la Regione determini, a sua volta, indici minimi, salva la facoltà di individuare un indice massimo per contenere il numero dei cacciatori (sentenza n. 4 del 2000).

L'art. 10, comma 5, è, dunque, costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui prevede che la Giunta regionale «individua l'indice minimo di densità venatoria regionale» nel piano faunistico.

e) in relazione all'art. 16, comma 5, la Corte ritiene la disposizione censurata in contrasto con la previsione di cui all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 2002, in forza della quale i piani di abbattimento delle specie di fauna selvatica per ragioni di tutela del suolo e del patrimonio zootecnico possono essere autorizzati dalle Regioni solo previa verifica dell'inefficacia di «metodi ecologici» di controllo selettivo, su parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

La norma regionale censurata è, pertanto, costituzionalmente illegittima, nella parte in cui consente l'adozione di piani di abbattimento di animali inselvatichiti a prescindere dalla verifica preventiva dianzi indicata.

f) in relazione all'art. 20, la Corte ritiene la questione non fondata giacché i rinvii operati dalla legge regionale in esame alla normativa statale consentono di ritenere comunque operante l'obbligo imposto dall'art. 13, comma 3, della legge n. 157 del 1992.

g) in relazione all'art. 24, comma 5, che la questione sollevata dal ricorrente è fondata perché la disposizione impugnata consente l'attività di addestramento dei cani in periodi differenti da quelli stabiliti per l'esercizio dell'attività venatoria «al di fuori della pianificazione faunistico-venatoria prevista dall'art. 10 della legge n. 157 del 1992 e senza le garanzie procedurali di cui all'art. 18 della medesima legge che costituiscono standard minimi e uniformi di tutela della fauna» (sentenza n. 193 del 2013).

h) in relazione all'art. 25, comma 1, lettera l), che vieta di cacciare nelle zone colpite, in tutto o in parte, da incendio per i dodici mesi successivi a quest'ultimo, che essa non appare conforme con l'art. 10, comma 1, della legge 21 novembre 2000, n. 353 (Legge-quadro in materia di incendi boschivi) che stabilisce, per converso, che, nelle «zone boscate» i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco, la caccia è vietata per dieci anni.

La disposizione regionale è dunque costituzionalmente illegittima, nella parte in cui vieta di cacciare nelle zone boschive danneggiate, in tutto o in parte, da incendio per i dodici mesi, anziché per i dieci anni successivi all'incendio.

i) in relazione all'art. 36, comma 2, che consente al cacciatore iscritto in un ambito territoriale di caccia (ATC) della Regione l'esercizio venatorio su avifauna migratoria in tutto il territorio agro-silvo-pastorale, che contrasta con l'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992, il quale, nel prevedere che ogni cacciatore «ha diritto all'accesso in un ambito territoriale di caccia o in un comprensorio alpino compreso nella regione in cui risiede e può avere accesso ad altri ambiti o ad altri comprensori anche compresi in una diversa regione, previo consenso dei relativi organi di gestione», realizza uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio in cui è autorizzato ad esercitare l'attività venatoria.

Caccia - Norme della Regione Campania - Autorizzazione agli appostamenti fissi - Previsione che le province «possono rilasciare autorizzazioni dando priorità alle domande di ultrasessantenni, di inabili, di portatori di handicap fisici e di coloro che per sopravvenuto impedimento fisico non siano piu' in condizioni di esercitare la caccia in forma vagante» - Previsione non rispettosa, per difetto,

degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna fissati dalla conferente normativa statale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Necessità di adeguare la norma censurata alla normativa statale nella parte in cui non prevede che l'autorizzazione per l'impianto di appostamento fisso possa essere richiesta da coloro che ne erano in possesso nell'annata venatoria 1989-1990 e, solo nel caso in cui si sia verificata una capienza, dagli ultrasessantenni - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 5, comma 13, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania 6 settembre 2013, n. 12. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 5, comma 4.

Caccia - Norme della Regione Campania - Protezione della fauna selvatica - Previsione che sia destinata una quota del territorio agro-silvo-pastorale regionale non superiore al trenta per cento del totale - Previsione non rispettosa, per difetto, degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna fissati dalla conferente normativa statale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Necessità di adeguare la norma censurata alla normativa statale nella parte in cui non prevede che la quota di territorio agro-silvo-pastorale regionale destinata a protezione della fauna selvatica debba essere non inferiore al venti per cento del totale - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 9, comma 1, lettera a), nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania 6 settembre 2013, n. 12. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 10, comma 3.

Caccia - Norme della Regione Campania - Protezione della fauna selvatica - Possibilità di destinare anche le aree contigue dei parchi nazionali e regionali a forme di gestione programmata della caccia - Previsione non rispettosa, per difetto, degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna fissati dalla conferente normativa statale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Necessità di espungere dalla disposizione impugnata le parole "ivi comprese le aree contigue dei parchi nazionali e regionali" - Illegittimità costituzionale parziale. - Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 9, comma 1, lettera c), nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania 6 settembre 2013, n. 12. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 32, comma 3.

Caccia - Norme della Regione Campania - Previsione che nel piano faunistico regionale, proposto dalla Giunta regionale al Consiglio, sia, tra l'altro, individuato l' "indice minimo di densità venatoria regionale" - Previsione non rispettosa, per difetto, degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna fissati dalla conferente normativa statale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Necessità di espungere dalla disposizione censurata la parte in cui prevede che la Giunta regionale individui nel piano faunistico da essa proposto al Consiglio regionale anche l'indice minimo di densità venatoria regionale - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 10, comma 5, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania 6 settembre 2013, n. 12. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 14, comma 3.

Caccia - Norme della Regione Campania - Previsione che la Giunta regionale, per comprovate ragioni di protezione dei fondi coltivati e degli allevamenti, possa autorizzare piani di abbattimento di esemplari "inselvaticiti di specie domestiche" - Previsione non rispettosa, per difetto, degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna fissati dalla conferente normativa statale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Necessità di adeguare la norma censurata alla normativa statale nella parte in cui non prevede che la Giunta regionale possa autorizzare piani di abbattimento di animali inselvaticiti di specie domestiche solo previa verifica dell'inefficacia di metodi ecologici di controllo selettivo, su parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 16, comma 5, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania 6 settembre 2013, n. 12. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 2, comma 1.

Caccia - Norme della Regione Campania - Disciplina dei "mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria" - Mancata previsione che il cacciatore debba recuperare i bossoli delle cartucce, conformemente a quanto stabilito dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Rinvii operati dalla legge regionale alla norma statale conferente, che consentono di

ritenerla operante - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 20, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania 6 settembre 2013, n. 12. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 13, comma 3.

Caccia - Norme della Regione Campania - Disposizione che consente l'addestramento dei cani da ferma, da cerca e da seguita, nei territori ove non sussista il divieto di caccia e non vi siano colture in atto, per quarantacinque giorni nei due mesi precedenti il mese di apertura della caccia, ad esclusione del martedì e venerdì - Previsione non rispettosa, per difetto, degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna fissati dalla conferente normativa statale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 24, comma 5, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania 6 settembre 2013, n. 12. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 10, comma 8, lettera e).

Caccia - Norme della Regione Campania - Divieto di cacciare nelle zone colpite, in tutto o in parte, da incendio per i dodici mesi successivi a quest'ultimo - Previsione non rispettosa, per difetto, degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna fissati dalla conferente normativa statale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Necessità di adeguare la norma censurata alla normativa statale nella parte in cui vieta di cacciare nelle zone boschive colpite in tutto o in parte da incendio per i dodici mesi, anziché per i dieci anni successivi all'incendio - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 25, comma 1, lettera l), nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania 6 settembre 2013, n. 12. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); legge 21 novembre 2000, n. 353, art. 10, comma 1.

Caccia - Norme della Regione Campania - Disposizione che consente al cacciatore iscritto in un ambito territoriale di caccia (ATC) della Regione l'esercizio venatorio su avifauna migratoria in tutto il territorio agro-silvo-pastorale - Contrasto con la normativa statale che realizza uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio in cui e' autorizzato ad esercitare l'attività venatoria - Previsione non rispettosa, per difetto, degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna fissati dalla conferente normativa statale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 36, comma 2, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania 6 settembre 2013, n. 12. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 14, comma 5. (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 18-12-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5 [recte: 5, comma 13]; 9, comma 1, lettere a) e c); 10, comma 5; 16, comma 5; 20; 24, comma 5; 25, comma 2 [recte: 25, comma 1, lettera l]; e 36, comma 2, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10 ottobre-6 dicembre 2012, depositato in cancelleria il 16 ottobre 2012 ed iscritto al n. 148 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

udito l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 [recte: 5, comma 13]; 9, comma 1, lettere a) e c); 10, comma 5; 16, comma 5; 20; 24, comma 5; 25, comma 2 [recte: 25, comma 1, lettera l]; e 36, comma 2, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania).

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, recando previsioni non rispettose, per difetto, degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna fissati dalla conferente normativa statale.

2.– Successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione Campania, con la legge 6 settembre 2013, n. 12, recante «Modifiche alla legge regionale 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania)», ha modificato le disposizioni impugnate, recependo sostanzialmente i rilievi svolti dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Non ricorrono, tuttavia, le condizioni affinché questa Corte possa dichiarare cessata la materia del contendere, non potendosi escludere che le norme impugnate – rimaste in vigore per l'intera stagione venatoria 2012-2013 – abbiano avuto medio tempore applicazione (ex plurimis, sentenze n. 132 e n. 93 del 2013, n. 235 del 2011).

3.– Per consolidata giurisprudenza di questa Corte, spetta allo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., stabilire standard minimi e uniformi di tutela della fauna, ponendo regole che possono essere modificate dalle Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela (ex plurimis, sentenze n. 278, n. 116 e n. 106 del 2012).

Le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in esame impongono, dunque, di valutare se le disposizioni regionali costituiscano una disciplina della materia che implica una soglia di protezione dell'ambiente inferiore rispetto a quella stabilita dalla legislazione statale.

4.– L'art. 5 della legge della reg. n. 26 del 2012 disciplina l'esercizio venatorio da appostamento fisso, per tale intendendosi l'appostamento di caccia «costruit[o] con adeguati materiali, con preparazione di sito, destinat[o] all'esercizio venatorio almeno per un'intera stagione di caccia e ogni altro appostamento realizzato con strutture fisse o mobili che comportano preparazione di sito o modifica delle condizioni del luogo».

Per quanto in particolare riguarda il regime autorizzatorio, il comma 7 del menzionato art. 5 stabilisce che, nel rispetto di quanto previsto dal comma 3 dell'art. 5 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna omeoterma e

per il prelievo venatorio) – ove si prevede che il numero delle autorizzazioni rilasciate non deve superare quello dell'annata venatoria 1989-1990 – gli appostamenti autorizzati non possono essere, altresì, in numero superiore ad un appostamento per ogni tremila ettari di superficie provinciale utile alla caccia e non possono essere ubicati a meno di mille metri dalla battigia del mare, né avere una superficie inferiore a diecimila metri quadrati.

Il successivo comma 13 – al quale devono intendersi esclusivamente riferite le censure del ricorrente – soggiunge che, nei limiti di cui al precedente comma 7, le Province «possono rilasciare autorizzazioni dando priorità alle domande di ultrasessantenni, di inabili, di portatori di handicap fisici e di coloro che per sopravvenuto impedimento fisico non siano più in condizioni di esercitare la caccia in forma vagante».

Quest'ultima previsione normativa implica, nella sostanza, che le autorizzazioni possano essere rilasciate a prescindere da specifici requisiti di legittimazione del richiedente, essendo le condizioni dianzi elencate semplici ragioni di «priorità» nell'ottenimento dell'autorizzazione.

Per questo verso, il censurato comma 13 si pone, dunque, in contrasto con l'art. 5, comma 4, della legge n. 157 del 1992, ove si stabilisce che l'autorizzazione agli appostamenti fissi può essere richiesta unicamente da coloro che ne erano in possesso nell'annata venatoria 1989-1990 e che solo ove si verifichi una «possibile capienza» – in particolare, perché i titolari dell'autorizzazione nella predetta annualità non abbiano rinnovato la richiesta – la stessa può essere formulata da soggetti ultrasessantenni, nel rispetto delle priorità definite dalle norme regionali. In tal modo, la normativa statale – in una prospettiva di limitazione del ricorso alla forma di esercizio dell'attività venatoria di cui si discute – circoscrive l'area dei soggetti ai quali l'autorizzazione può essere rilasciata, individuando i relativi destinatari, da un lato, in una categoria “ad esaurimento” (i titolari dell'autorizzazione nell'annata venatoria 1989-1990); dall'altro, e in via residuale, nei soli cacciatori in età avanzata.

Consentendo il rilascio delle autorizzazioni senza analoghe limitazioni, la suddetta norma impugnata riduce, dunque, gli standard di tutela fissati dalla norma statale. Il comma 13 dell'art. 5 della legge reg. n. 26 del 2012 va dichiarato, di conseguenza, costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede che l'autorizzazione per gli impianti di appostamento fisso possa essere richiesta da coloro che ne erano in possesso nell'annata venatoria 1989-1990 e, solo nel caso in cui si verifichi una capienza, dagli ultrasessantenni. Solo all'interno di tale categoria potranno, poi, valere le ulteriori priorità stabilite dalla norma.

5.– L'art. 9, comma 1, lettera a), della legge reg. n. 26 del 2012 destina una quota del territorio agro-silvo-pastorale regionale non superiore al trenta per cento del totale a protezione della fauna selvatica.

Di contro, nell'ambito delle misure dirette a salvaguardare la fauna attraverso la limitazione o la proibizione dell'esercizio della caccia – che si aggiungono a quelle volte a favorirne la sosta, la riproduzione e l'incremento – l'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 prevede, oltre all'entità percentuale massima, anche un limite percentuale minimo, stabilendo che a protezione della fauna selvatica debba essere destinata una porzione del territorio agro-silvo-pastorale di ogni Regione oscillante tra il venti e il trenta per cento.

Questa Corte, con la sentenza n. 233 del 2010, ha già affermato che l'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 fissa uno standard minimo e uniforme di tutela dell'ambiente, dichiarando, di conseguenza, l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale che riduceva la quota di territorio da destinare a protezione della fauna selvatica.

Anche la disposizione regionale in esame, non fissando una soglia minima inderogabile almeno eguale a quella stabilita dalla disciplina statale, determina un affievolimento dei livelli di tutela da questa prefigurati.

La norma va dichiarata, pertanto, costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che la quota di territorio agro-silvo-pastorale regionale destinata a protezione della fauna selvatica debba essere non inferiore al venti per cento del totale.

6.– La lettera c) del medesimo art. 9, comma 1, consente, inoltre, di destinare anche le aree contigue dei parchi nazionali e regionali a forme di gestione programmata della caccia, previste dagli artt. 36 e seguenti della legge regionale censurata.

Per converso, l'art. 32, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) prevede che «All'interno delle aree contigue le regioni possono disciplinare l'esercizio della caccia, in deroga al terzo comma dell'articolo 15 della legge 27 dicembre 1977, n. 968, soltanto nella forma della caccia controllata, riservata ai soli residenti dei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua, gestita in base al secondo comma dello stesso articolo 15 della medesima legge».

Anche la norma statale ora menzionata, emanata nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., delinea uno standard minimo e uniforme di protezione della fauna: la Regione, pertanto, non può prevedere soglie inferiori di tutela (sentenza n. 315 del 2010).

La legge n. 394 del 1991 intende, in particolare, limitare l'ambito dei soggetti abilitati all'esercizio della caccia nelle aree contigue a quelle protette ai soli residenti nell'area naturale protetta e nell'area contigua, mentre la norma regionale in esame – ripartendo anche il territorio compreso nelle suddette aree contigue in ambiti territoriali di caccia (ATC), nei quali può iscriversi ogni cacciatore residente anagraficamente in Campania (come si desume dal richiamato art. 36 della legge regionale) – consente l'esercizio venatorio nelle aree in questione a tutti i residenti in Campania.

Il censurato art. 9, comma 1, lettera c), va dichiarato, dunque, costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole «ivi comprese le aree contigue dei parchi nazionali e regionali».

7.– L'impugnato art. 10, comma 5, prevede che nel piano faunistico regionale, proposto dalla Giunta regionale al Consiglio, sia, tra l'altro, individuato l'«indice minimo di densità venatoria regionale».

Siffatta previsione normativa appare incompatibile con quella dell'art. 14, comma 3, della legge n. 157 del 1992, che demanda al Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali di stabilire con periodicità quinquennale, sulla base dei dati censuari, l'indice di densità venatoria minima per ogni ambito territoriale di caccia. Tale indice – come la norma statale precisa – è costituito dal rapporto tra il numero di cacciatori ed il territorio agro-silvo-pastorale nazionale ed indica il livello minimo di densità dei cacciatori per ettaro.

La previsione del dato a livello nazionale è finalizzata ad uniformare, almeno tendenzialmente, la pressione venatoria sul territorio, riequilibrando la sperequazione:

Regioni a bassa pressione venatoria possono, infatti, ospitare i cacciatori in esubero di altre Regioni. Detta finalità, che presuppone la determinazione unitaria del dato a livello nazionale, osta, dunque, alla possibilità che la Regione determini, a sua volta, indici minimi, salva la facoltà di individuare un indice massimo per contenere il numero dei cacciatori (sentenza n. 4 del 2000).

L'art. 10, comma 5, è, dunque, costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui prevede che la Giunta regionale «individua l'indice minimo di densità venatoria regionale» nel piano faunistico.

8.– Il censurato art. 16, comma 5, prevede che la Giunta regionale, per comprovate ragioni di protezione dei fondi coltivati e degli allevamenti, possa autorizzare piani di abbattimento di esemplari «inselvaticit[i] di specie domestiche».

Conformemente a quanto sostenuto dal ricorrente, la fauna «inselvaticita» rientra nella nozione di «fauna selvatica» delineata dall'art. 2, comma 1, della legge n. 157 del 1992, in forza del quale fanno parte della fauna selvatica, oggetto della tutela apprestata da detta legge statale, «le specie di mammiferi e di uccelli dei quali esistono popolazioni viventi stabilmente o temporaneamente in stato di naturale libertà nel territorio nazionale». Come precisato dalla giurisprudenza di legittimità, sotto il profilo giuridico lo «stato di libertà naturale» coincide con una condizione di vita indipendente dall'uomo per quanto attiene alla riproduzione, all'alimentazione e al ricovero: condizioni, queste, riscontrabili in rapporto agli esemplari inselvaticiti di specie domestiche. In tale prospettiva, questa Corte ha già dichiarato costituzionalmente illegittima una norma provinciale che escludeva dalla nozione di fauna selvatica – sottraendoli così alla protezione disposta dalla normativa statale – i piccioni domestici inselvaticiti (sentenza n. 278 del 2012).

Da quanto precede deriva che deve ritenersi riferita anche agli esemplari di specie domestiche inselvaticite la previsione di “gradualità” di cui all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, in forza della quale i piani di abbattimento delle specie di fauna selvatica per ragioni di tutela del suolo e del patrimonio zootecnico possono essere autorizzati dalle Regioni solo previa verifica dell'inefficacia di «metodi ecologici» di controllo selettivo, su parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

La norma regionale censurata è, pertanto, costituzionalmente illegittima, nella parte in cui consente l'adozione di piani di abbattimento di animali inselvaticiti a prescindere dalla verifica preventiva dianzi indicata.

9.– Secondo il ricorrente, anche l'art. 20 della legge regionale campana violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, giacché, nel disciplinare i «mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria», non prevedrebbe che il cacciatore debba recuperare i bossoli delle cartucce, conformemente a quanto stabilito dall'art. 13, comma 3, della legge n. 157 del 1992.

L'art. 20, tuttavia, richiama espressamente il menzionato art. 13 per la definizione dei mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria; inoltre, l'art. 42, comma 5, della medesima legge reg. n. 26 del 2012, stabilisce che «Per tutto quanto non previsto nella presente legge si applicano le norme contenute nella legge 157/1992».

La questione non è, dunque, fondata, giacché i rinvii operati dalla legge regionale in esame alla normativa statale consentono di ritenere comunque operante l'obbligo imposto dall'art. 13, comma 3, della legge n. 157 del 1992.

10.– L'art. 24, comma 5, della legge reg. n. 26 del 2012 consente l'addestramento dei cani da ferma, da cerca e da seguita, nei territori ove non sussista il divieto di caccia e non vi siano colture in atto, per quarantacinque giorni nei due mesi precedenti il mese di apertura della caccia, ad esclusione del martedì e venerdì.

Secondo il ricorrente, la previsione sarebbe illegittima in quanto l'addestramento dei cani svolto in periodi in cui la caccia non è consentita potrebbe arrecare danni alla conservazione delle specie.

Al riguardo, viene in particolare rilievo l'art. 10, comma 8, lettera e), della legge n. 157 del 1992, che, nell'individuare il contenuto dei piani faunistico-venatori, prevede che esso comprenda anche «le zone e i periodi per l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna di allevamento appartenente a specie cacciabili».

Questa Corte ha, d'altro canto, rilevato come l'attività di addestramento dei cani da caccia interagisca con l'habitat naturale (sentenza n. 44 del 2011), rientrando altresì indubbiamente nel concetto di attività venatoria, in quanto strumentale all'esercizio della caccia (sentenza n. 350 del 1991, nonché, più di recente, sentenza n. 165 del 2009).

Se è pur vero che l'assimilazione dell'attività in questione non va spinta fino alla totale identificazione e che, pertanto, si può giustificare per essa una disciplina diversa da quella generale per la caccia, ciò non esclude che tale disciplina debba essere dettata con le stesse modalità, rimanendo, in particolare, soggetta alla pianificazione e alle relative garanzie procedurali e sostanziali (sentenza n. 193 del 2013).

La questione è, dunque, fondata, perché la disposizione impugnata consente l'attività di addestramento dei cani in periodi differenti da quelli stabiliti per l'esercizio dell'attività venatoria «al di fuori della pianificazione faunistico-venatoria prevista dall'art. 10 della legge n. 157 del 1992 e senza le garanzie procedurali di cui all'art. 18 della medesima legge che costituiscono standard minimi e uniformi di tutela della fauna» (sentenza n. 193 del 2013).

11.– L'art. 25, comma 1, lettera l), della legge regionale campana (erroneamente indicato in ricorso come art. 25, comma 2, ma il cui contenuto è comunque ivi correttamente riportato) vieta di cacciare nelle zone colpite, in tutto o in parte, da incendio per i dodici mesi successivi a quest'ultimo.

L'art. 10, comma 1, della legge 21 novembre 2000, n. 353 (Legge-quadro in materia di incendi boschivi) prevede, per converso, che, nelle «zone boscate» i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco, la caccia è vietata per dieci anni.

La normativa statale, nella prospettiva di consentire la ricostituzione dell'area boschiva incendiata, prevede, dunque, un periodo di inibizione della caccia più ampio rispetto a quello stabilito in modo generale e indistinto dalla norma regionale censurata, la quale si risolve, perciò, in una riduzione della soglia minima di tutela.

La disposizione regionale deve essere, dunque, dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui vieta di cacciare nelle zone boschive danneggiate, in tutto o in parte, da incendio per i dodici mesi, anziché per i dieci anni successivi all'incendio.

12.– Infine, l'art. 36, comma 2, della sopra citata legge regionale, consente al cacciatore iscritto in un ambito territoriale di caccia (ATC) della Regione l'esercizio venatorio su avifauna migratoria in tutto il territorio agro-silvo-pastorale.

La norma contrasta con l'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992, il quale, nel prevedere che ogni cacciatore «ha diritto all'accesso in un ambito territoriale di caccia o in un comprensorio alpino compreso nella regione in cui risiede e può avere accesso ad altri ambiti o ad altri comprensori anche compresi in una diversa regione, previo consenso dei relativi organi di gestione», realizza uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio in cui è autorizzato ad esercitare l'attività venatoria.

Un'analoga disposizione di una legge della Regione siciliana che consentiva l'indiscriminato esercizio della caccia alla selvaggina migratoria in tutti gli ambiti è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, in quanto «non garanti[va] minimamente quella equilibrata distribuzione dei cacciatori, nell'esercizio dell'attività venatoria, che costituisce uno degli obiettivi fondamentali della normativa in materia, alla stregua segnatamente dell'art. 14 della legge n. 157 del 1992» (sentenza n. 4 del 2000).

Per analoghe ragioni, anche la norma oggi censurata va dichiarata costituzionalmente illegittima in parte qua.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 13, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania), nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania 6 settembre 2013, n. 12, recante «Modifiche alla legge regionale 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania)», nella parte in cui non prevedeva che l'autorizzazione per l'impianto di appostamento fisso potesse essere richiesta da coloro che ne erano in possesso nell'annata venatoria 1989-1990 e, solo nel caso in cui si fosse verificata una capienza, dagli ultrasessantenni;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera a), della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013, nella parte in cui non prevedeva che la quota di territorio agro-silvo-pastorale regionale destinata a protezione della fauna selvatica dovesse essere non inferiore al venti per cento del totale;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera c), della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013, limitatamente alle parole «ivi comprese le aree contigue dei parchi nazionali e regionali»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013, nella parte in cui prevedeva che la Giunta regionale individuasse nel piano faunistico da essa proposto al Consiglio regionale anche l'indice minimo di densità venatoria regionale;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12

del 2013, nella parte in cui non prevedeva che la Giunta regionale potesse autorizzare piani di abbattimento di animali inselvatichiti di specie domestiche solo previa verifica dell'inefficacia di metodi ecologici di controllo selettivo, su parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA);

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 5, della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, lettera l), della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013, nella parte in cui vietava di cacciare nelle zone boschive colpite in tutto o in parte da incendio per i dodici mesi, anziché per i dieci anni successivi all'incendio;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 2, della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013, nella parte in cui consentiva ad ogni cacciatore iscritto in un ambito territoriale di caccia (ATC) della Regione Campania l'esercizio venatorio su avifauna migratoria in tutto il territorio agro-silvo-pastorale;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 dicembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giuseppe FRIGO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2013.

Sentenza: 10 dicembre 2013, n. 307

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia

Parametri invocati: artt. 23, 81, comma quarto, 117, comma secondo, lettere e) ed s), e comma terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) - art. 5, commi 15 e 18; art. 6, commi 1, lettera f), 3 e 6; art. 7, commi 5 e 6; art. 13, comma 1; art. 16, comma 2; art. 18, comma 2, ultima parte

Esito: 1) ill. cost. dell'art. 7, comma 5, l.r. 25/2012; 2) ill. cost. dell'art. 16, comma 2, l.r. 25/2012; 3) ill. cost. dell'art. 18, comma 2, ultimo periodo, l.r. 25/2012; 4) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 15, l.r. 25/2012, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost.; 5) non fondatezza della questione di leg. cost. dell'art. 5, comma 18, l.r. 25/2012 sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e) e terzo comma Cost.; 6) non fondatezza della questione di leg. cost. dell'art. 6, comma 1, lettera f), l.r. 25/2012, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost.; 7) non fondatezza della questione di leg. cost. dell'art. 7, comma 6, l.r. 25/2012, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.; 8) non fondatezza della questione di leg. cost. dell'art. 13, comma 1, l.r. 25/2012, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio ha proposto questione di legittimità di numerose disposizioni della legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili).

Preliminarmente la Corte rileva che la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili deve essere ricondotta alla materia di competenza legislativa concorrente della «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sent. n. 275 del 2012). Con riferimento a questa materia i principi fondamentali, vincolanti le Regioni, sono contenuti nelle norme del d.lgs. n. 387 del 2003387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e nelle norme del d.lgs. 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).

In primo luogo, viene impugnato l'art. 5, comma 15, l.r. 25/2012, nella parte in cui, rinvia la definizione delle misure compensative che possono essere previste

nell'ambito dell'autorizzazione unica a favore dei Comuni interessati ai “*provvedimenti conclusivi delle procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA, se previste*”. In tal modo, infatti, ad avviso del ricorrente, la norma finirebbe con l'escludere la partecipazione dei Comuni alle procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità, ponendosi in contrasto con le Linee guida statali di cui al d.m. 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili). L'allegato di tale decreto al paragrafo 14.15. impone, infatti, la partecipazione dei Comuni alla determinazione delle misure compensative nell'ambito del procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica. Sotto questo profilo, la Corte – dopo aver premesso che le linee guida adottate in attuazione dell'art. 12, d.lgs. n. 387 del 2003, costituiscono “necessaria integrazione” delle previsioni contenute in tale articolo e sono per questo vincolanti per le Regioni – sostiene che il contrasto con tali linee guida nel caso di specie non sussista in quanto la norma regionale, imponendo espressamente il rispetto dell'Allegato 2 delle stesse, si limita a prevedere, in linea con la normativa statale che, nell'ambito del procedimento unico per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione degli impianti di energia prodotta da fonti rinnovabili, nel caso in cui sia richiesta anche la valutazione di impatto ambientale o la verifica di assoggettabilità a VIA, le misure compensative vengano determinate, in sede di riunione della conferenza di servizi, tramite la quale si svolge il procedimento unico (14.1. delle Linee guida) e nella quale confluiscono i provvedimenti di VIA (14.13. delle Linee guida).

Viene poi impugnato il comma 18 dell'art. 5 l.r. 25/2012 nella parte in cui stabilisce che «*la convocazione della conferenza dei servizi di cui all'articolo 12 d.lgs. 387/2003 è subordinata alla produzione da parte del proponente di un piano economico e finanziario [...].* Ad avviso della Corte tale norma non contrasta con i principi fondamentali in materia di energia, contenuti nell'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, secondo cui la conferenza dei servizi deve essere convocata dalla Regione entro il termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, senza che tale convocazione sia subordinata ad alcuna circostanza. Inoltre non esiste il contrasto con i principi esplicitati nella lett. j) del paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida nazionali, che prevede che l'istante presenti, all'atto dell'avvio dei lavori, una cauzione a garanzia della esecuzione degli interventi di dismissione e delle opere di messa in pristino e non un generico piano economico e finanziario. L'art. 5 deve essere letto alla luce del comma 9 dello stesso che stabilisce espressamente che l'istanza di autorizzazione unica deve essere corredata da quanto indicato al paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida statali e quindi anche da quanto prescritto alla lett. j) dello stesso, che impone di presentare all'atto dell'avvio dei lavori una cauzione. Con la conseguenza che l'obbligo di presentare il piano economico e finanziario, ai sensi del comma 18 dell'art. 5, si aggiunge e non si sostituisce a quanto prescritto dalla lett. j) del paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida. Neppure sussiste il preteso contrasto con i principi fondamentali di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, che si limita a stabilire che «*la conferenza dei servizi è convocata dalla regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione*». Tale domanda, ai sensi del paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida, deve essere corredata dalla documentazione ivi elencata, che «*è considerata contenuto minimo dell'istanza ai fini della sua procedibilità*» (paragrafo 14.2. delle Linee guida), nonché dalla «*documentazione imposta dalle normative di settore e indicata dalla regione o dalle province delegate*

[...]» (paragrafo 13.2.) – che è «aggiuntiva rispetto a quella indicata al paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida» (così paragrafo 6.1. delle medesime Linee guida). Con la conseguenza che le Regioni possono prevedere che l'istanza – da cui si fanno decorrere i trenta giorni per la convocazione della conferenza dei servizi – sia corredata da documenti ulteriori rispetto a quelli di cui al paragrafo 13 delle richiamate Linee guida.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 6, comma 1, lett. f), l.r. 25/2012 nella parte in cui prevede l'applicazione, a decorrere dalla data di entrata in vigore della stessa, della procedura abilitativa semplificata anche per gli impianti idroelettrici di taglia non superiore a 1 MWe. Secondo la Corte tale norma non contrasta, come invece sostenuto dal ricorrente, con il d.lgs. n. 152/2006 (Norme in materia ambientale), che, All'allegato IV, punto 2 "*Industria energetica ed estrattiva*", alla lett. m), prevede che gli impianti per la produzione di energia idroelettrica con potenza installata superiore a 100 kW rientrano nel novero delle opere soggette alla procedura di assoggettabilità a VIA di competenza regionale. Quest'ultimo, infatti, si limita ad individuare gli impianti sottoposti alla verifica di assoggettabilità a VIA di competenza delle Regioni e delle Province autonome, includendovi quelli «*per la produzione di energia idroelettrica con potenza nominale di concessione superiore a 100 kW*». Esso costituisce, quindi, parametro inconferente nella specie, considerato che la sottoposizione alla procedura abilitativa semplificata, stabilita dalla norma regionale impugnata, non esclude l'applicazione della procedura di assoggettabilità a VIA imposta dalle citate norme del d.lgs. n. 152 del 2006, in specie dai commi 2, ultimo periodo, e 5 del richiamato art. 6. La norma in questione non lede, ad avviso della Corte, neppure la competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente. A tal proposito la Corte sottolinea infatti che l'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, che disciplina la «*procedura abilitativa semplificata*» per l'attività di costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, al comma 9 dispone che «*le Regioni e le Province autonome possono estendere la soglia di applicazione della procedura di cui al comma 1 [procedura abilitativa semplificata] agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico*». Tale norma statale attribuisce quindi alle Regioni la facoltà di estendere la soglia di applicazione della procedura abilitativa semplificata agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico. La norma regionale impugnata, nella parte in cui estende la procedura abilitativa semplificata agli impianti idroelettrici di taglia non superiore a 1 MWe, per i quali è prescritta la verifica di assoggettabilità a VIA, costituisce pertanto applicazione di quanto stabilito dal citato comma 9 dell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011.

Con riferimento all'art. 7, comma 5, l.r. n. 25/2012 - che prevede che «*le variazioni di tracciato degli elettrodotti e di posizionamento delle cabine di trasformazione, pur se costituenti modifiche sostanziali, possono essere autorizzate con le procedure della legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25*» (e cioè con le procedure semplificate previste per la realizzazione di linee e impianti elettrici) «*a condizione che il punto di connessione alla rete rimanga invariato e che non sia modificata la tipologia di elettrodotto (aereo o sotterraneo)*» - la Corte ritiene che contrasti con i principi fondamentali in materia di «*energia*» fissati dal legislatore statale all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003. Tale articolo impone infatti l'autorizzazione unica per le «*opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti*» alimentati da fonti rinnovabili, escludendo in tali casi il ricorso alle procedure semplificate.

Viene poi impugnato l'art. 13, comma 1, l.r. 25/2012 nella parte in cui prevede che la Regione promuove la costituzione di un organismo, anche sotto forma di consorzio, per il recupero, riciclaggio e/o smaltimento degli impianti in dismissione, in quanto contrastante con i principi di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 9, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135. Ad avviso della Corte nel caso di specie la violazione di tale articolo - che stabilisce il divieto per gli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 Cost. - non sussiste in quanto la norma finalizzata alla «riduzione dei costi relativi agli enti strumentali degli enti locali, risulta espressamente ed esclusivamente riferita agli enti locali.

La Corte dichiara poi la questione di legittimità costituzionale fondata con riferimento all'art. 16, comma 2, della legge regionale in esame, nella parte in cui istituisce l'archivio delle imprese che, in ambito regionale, esercitano impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti di energia rinnovabili per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. in quanto, pur comportando oneri, la cui presenza non sarebbe esclusa dalla clausola di invarianza finanziaria, non indica i mezzi per fare fronte alla spesa correlata.

Infine la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, ultima parte, della legge regionale in esame, ove prevede che «*la determinazione del sistema degli oneri e delle garanzie con riguardo alle tipologie degli impianti oggetto di autorizzazione unica*» avviene con provvedimento della Giunta regionale, senza fornire alcuna ulteriore indicazione relativa ai criteri per lo svolgimento di tale compito. La Corte ritiene infatti che tale articolo violi la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. che, stabilendo che «nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge», impone al legislatore l'obbligo di determinare preventivamente sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti - Previsione di misure compensative in favore dei Comuni interessati, da stabilirsi con i provvedimenti conclusivi delle procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA, se previste - Ricorso del Governo - Asserita esclusione della partecipazione dei Comuni, in contrasto con l'obbligo di ponderazione concertata imposto dalle linee guida ministeriali - Asserita violazione di principio fondamentale espressivo della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 5, comma 15. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12; d.m. 10 settembre 2010.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti - Subordinazione della convocazione della conferenza dei servizi alla presentazione del piano economico e finanziario - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il principio fondamentale, espressivo della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, secondo cui la conferenza dei servizi deve essere convocata entro trenta giorni senza alcuna condizione - Asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 5, comma 18. - Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera e) e terzo; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 3; d.m. 10 settembre 2010.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti - Previsione che la procedura abilitativa semplificata, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, trovi applicazione anche per gli impianti idroelettrici di taglia non superiore a 1MWe - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il principio fondamentale, espressivo della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, secondo cui gli impianti per la produzione di energia idroelettrica con potenza installata superiore a 100 kW rientrano nel novero delle opere soggette alla procedura di assoggettabilità a VIA di competenza regionale - Asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 6, comma 1, lettera f). - Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera s) e terzo; decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Allegato IV, punto 2, lettera m); decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 6, comma 9.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti - Previsione che sono soggetti a procedure semplificate gli interventi per i quali leggi nazionali prevedono quale titolo autorizzativo la comunicazione o ogni altra procedura abilitativa semplificata, comunque denominata - Previsione che il Comune, a richiesta del soggetto che ha dato avvio alla PAS o alla comunicazione o a qualsiasi altra procedura semplificata, rilascia una dichiarazione attestante che il titolo abilitativo assentito costituisce titolo idoneo alla realizzazione dell'impianto - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il principio fondamentale, espressivo della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, secondo cui e' inibito al legislatore regionale dare rilievo e attribuire effetti giuridici a procedure abilitative ulteriori e diverse da quelle indicate dalla legge statale - Generica individuazione della normativa statale utilizzata quale parametro interposto - Inammissibilità della questione. - Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 6, commi 3 e 6. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti - Previsione che «le variazioni di tracciato degli elettrodotti e di posizionamento delle cabine di trasformazione, pur se costituenti modifiche sostanziali, possono essere autorizzate con le procedure semplificate previste per la realizzazione di linee e impianti elettrici con le relative opere accessorie, a condizione che il punto di connessione alla rete rimanga invariato e che non sia modificata la tipologia di elettrodotto (aereo o sotterraneo)» - Contrasto con il principio fondamentale che impone l'autorizzazione unica per le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 7, comma 5. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 3.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti - Previsione che le modifiche non sostanziali e le varianti progettuali relative agli impianti inferiori a 1 MW elettrico assentiti con procedure semplificate sono soggette alla procedura abilitativa semplificata - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, per contrasto con principi fondamentali statali - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 7, comma 6. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 5, comma 3.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Previsione secondo cui la Regione promuove la costituzione di un organismo, anche sotto forma di consorzio, per il recupero, riciclaggio e/o smaltimento degli impianti in dismissione nel rispetto della normativa UE e nazionale in materia, stipulando anche eventuali accordi con altre Regioni, lo Stato e/o altri Stati membri - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la norma statale che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, stabilisce il divieto per gli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 Cost. - Insussistenza - Evocazione quale norma interposta di una disposizione che non si rivolge alle Regioni - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 13, comma 1.

- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 9, comma 6.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Istituzione dell'archivio delle imprese che, in ambito regionale, esercitano impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti di energia rinnovabili - Mancata indicazione dei mezzi per far fronte alla spesa correlata - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 16, comma 2. - Costituzione, art. 81, quarto comma. Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Previsione che la determinazione del sistema degli oneri e delle garanzie con riguardo alle tipologie degli impianti oggetto di autorizzazione unica avviene con provvedimento della Giunta regionale - Mancata indicazione dei criteri cui deve ispirarsi la Giunta nello svolgimento di tale compito - Violazione della riserva di legge prevista dalla Costituzione per l'imposizione di prestazioni personali o patrimoniali - Illegittimità costituzionale parziale- Assorbimento di ulteriore censura. - Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 18, comma 2, ultima parte. - Costituzione, art. 23 (art. 117, terzo comma). (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.52 del 27-12-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 15 e 18, 6, commi 1, lettera f), 3 e 6, 7, commi 5 e 6, 13, comma 1, 16, comma 2, e 18, comma 2, ultima parte, della legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-27 novembre 2012, depositato in cancelleria il 30 novembre 2012 ed iscritto al n. 181 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili).

2.– In particolare, viene, in primo luogo, impugnato l'art. 5, comma 15, di detta legge regionale, nella parte in cui, stabilendo che l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili «può prevedere misure compensative in favore dei Comuni interessati, nel rispetto di quanto previsto» dalle Linee guida statali di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010 del Ministro dello

sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), e che «dette misure vengono stabilite con i provvedimenti conclusivi delle procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA, se previste», violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Tale norma, rinviando la definizione delle misure compensative ai «provvedimenti conclusivi delle procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA, se previste», finirebbe con l'escludere la partecipazione dei Comuni alle procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità, pregiudicando, di fatto, le prerogative proprie delle amministrazioni locali, e si porrebbe in contrasto con il paragrafo 14.15. dell'Allegato al d.m. 10 settembre 2010, in base al quale «le amministrazioni competenti determinano in sede di riunione di Conferenza di servizi eventuali misure di compensazione a favore dei Comuni, di carattere ambientale e territoriale e non meramente patrimoniali o economiche, in conformità ai criteri di cui all'Allegato 2 delle presenti Linee guida».

2.1.– In via preliminare, va disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Puglia, in ragione della pretesa genericità della formulazione della questione che renderebbe oscuro ed indeterminato il petitum.

Dal tenore del ricorso risulta chiaro che il ricorrente, deducendo il contrasto fra la norma regionale secondo la quale le misure di compensazione a favore dei Comuni interessati «vengono stabilite con i provvedimenti conclusivi delle procedure VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA, se previste», e la norma delle Linee guida statali (paragrafo 14.15.), che stabilisce che «le amministrazioni competenti determinano in sede di riunione di Conferenza di servizi eventuali misure di compensazione a favore dei Comuni», ha inteso denunciare la violazione dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». In particolare, la censura investe il paragrafo 14.15. dell'Allegato alle Linee guida adottate in attuazione dell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), che imporrebbero la partecipazione dei Comuni alla determinazione delle misure compensative, nell'ambito del procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica alla realizzazione degli impianti di energia prodotta da fonti rinnovabili.

2.2.– Nel merito, la questione non è fondata.

2.2.1.– Occorre premettere che, secondo l'indirizzo di questa Corte, la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili deve essere ricondotta alla materia di competenza legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 275 del 2012), i cui principi fondamentali, vincolanti le Regioni, sono contenuti nelle norme del d.lgs. n. 387 del 2003 ed in specie nell'art. 12 (sentenze n. 224 del 2012, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009), nonché nelle norme 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) ed in specie negli artt. 5, 6 e 7 (sentenze n. 275 del 2012 e n. 99 del 2012). Quanto alle Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010,

adottate in attuazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, si è già precisato che la vincolatività delle stesse nei confronti delle Regioni deriva dal fatto che esse, che costituiscono «necessaria integrazione delle previsioni contenute nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003» (sentenza n. 275 del 2012), sono state adottate, in ragione degli ambiti materiali che vengono in rilievo, in sede di Conferenza unificata e quindi nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 308 del 2011). Pertanto, la «ponderazione concertata» imposta dal comma 10 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 ai fini del bilanciamento fra esigenze connesse alla produzione di energia ed interessi ambientali (sentenza n. 192 del 2011) assegna alle predette Linee guida lo stesso carattere di «principi fondamentali» delle norme dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, alle quali quindi le Regioni devono attenersi.

2.2.2.– Nella specie, l'Allegato 2 (punto 2) alle predette Linee guida riconosce la possibilità che l'autorizzazione unica alla realizzazione degli impianti di energia prodotta da fonti rinnovabili preveda «l'individuazione di misure compensative, a carattere non meramente patrimoniale, a favore degli stessi Comuni e da orientare su interventi di miglioramento ambientale correlati alla mitigazione degli impatti riconducibili al progetto, ad interventi di efficienza energetica, di diffusione di installazioni di impianti a fonti rinnovabili e di sensibilizzazione della cittadinanza sui predetti temi». Tali misure devono essere adottate nel rispetto di una serie di criteri fra i quali quello, di cui alla lettera f), secondo cui «le misure compensative sono definite in sede di conferenza di servizi, sentiti i Comuni interessati, anche sulla base di quanto stabilito da eventuali provvedimenti regionali e non possono essere fissate unilateralmente da un singolo Comune»; nonché quello di cui alla lettera g), in base al quale «nella definizione delle misure compensative si tiene conto dell'applicazione delle misure di mitigazione in concreto già previste, anche in sede di valutazione di impatto ambientale (qualora sia effettuata) [...]». A tale indicazione si collega quanto previsto dal paragrafo 14 dell'Allegato alle medesime Linee guida, il quale, disciplinando il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica, che «si svolge tramite conferenza di servizi» (14.1.), stabilisce che «gli esiti delle procedure di verifica di assoggettabilità o di valutazione di impatto ambientale, comprensive, ove previsto, della valutazione di incidenza, nonché di tutti gli atti autorizzatori comunque denominati in materia ambientale di cui all'art. 26 del decreto legislativo n. 152 del 2006 [...] sono contenuti in provvedimenti espressi e motivati che confluiscono nella conferenza dei servizi» (14.13.), nell'ambito della quale le amministrazioni competenti determinano eventuali misure di compensazione a favore dei Comuni (14.15.).

Considerato che la ratio della determinazione in sede di conferenza di servizi delle misure di compensazione, prescritta dalle Linee guida, è quella di evitare che esse siano unilateralmente fissate da un singolo Comune (così l'Allegato 2, punto 2, lettera f) e di favorire la considerazione congiunta delle eventuali «misure di mitigazione in concreto già previste, anche in sede di valutazione di impatto ambientale» (Allegato 2, punto 2, lettera g), in ragione della loro natura non meramente patrimoniale, ma di riequilibrio ambientale, non sussiste il denunciato contrasto fra il citato art. 5, comma 5, e la normativa statale interposta.

La norma regionale, imponendo espressamente il rispetto di quanto previsto nell'Allegato 2 delle Linee guida statali, si limita infatti a prevedere, in linea con la normativa statale ed in attuazione di essa, che, nell'ambito del procedimento unico per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione degli impianti di energia prodotta da fonti

rinnovabili, allorché sia richiesta anche la valutazione di impatto ambientale o la verifica di assoggettabilità a VIA, le misure compensative vengano determinate, in sede di riunione della conferenza di servizi, tramite la quale si svolge il procedimento unico (14.1. delle Linee guida) e nella quale confluiscono i provvedimenti di VIA (14.13. delle Linee guida), congiuntamente con i predetti provvedimenti, tenendo conto delle misure di mitigazione eventualmente adottate in quella sede (Allegato 2, punto 2, lettera g), delle Linee guida).

3.– Il comma 18 dell'art. 5 della legge regionale n. 25 del 2012 è impugnato nella parte in cui stabilisce che «la convocazione della conferenza dei servizi di cui all'articolo 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 è subordinata alla produzione da parte del proponente di un piano economico e finanziario asseverato da un istituto bancario o da un intermediario iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 106 (Albo degli intermediari finanziari) del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, emanato con decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, che ne attesti la congruità».

Tale norma è censurata, in primo luogo, per contrasto con i principi fondamentali in materia di energia, che sarebbero contenuti sia nell'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, secondo cui la conferenza dei servizi deve essere convocata dalla Regione entro il termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, senza che tale convocazione sia subordinata ad alcuna circostanza, sia nella lettera i) (recte: j) del paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida nazionali. Tale disposizione prevede che l'istante presenti, all'atto dell'avvio dei lavori, «una cauzione a garanzia della esecuzione degli interventi di dismissione e delle opere di messa in pristino da versare a favore dell'amministrazione procedente mediante fideiussione bancaria o assicurativa secondo l'importo stabilito in via generale dalle Regioni o dalle Province delegate in proporzione al valore delle opere di rimessa in pristino o delle misure di reinserimento o recupero ambientale» e non un generico piano economico e finanziario dai contenuti imprecisati e senza alcun richiamo alla finalità propria dello strumento fideiussorio in questione.

La medesima norma è, altresì, censurata nella parte in cui, subordinando la convocazione della conferenza dei servizi alla produzione da parte del proponente di un piano economico e finanziario, pregiudicherebbe il libero accesso al mercato dell'energia, creando una situazione di artificiosa alterazione della concorrenza fra le diverse aree del Paese e violando la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

3.1.– Entrambe le questioni non sono fondate.

3.1.1.– La norma regionale impugnata (art. 5, comma 18), che subordina la convocazione della conferenza dei servizi di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 (relativa al procedimento unico volto al rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili) alla presentazione del predetto piano economico e finanziario, deve essere letta alla luce del comma 9 del medesimo art. 5. Quest'ultimo espressamente stabilisce che l'istanza di autorizzazione unica deve essere corredata da quanto indicato al paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida statali e quindi anche da quanto prescritto alla lettera j) dello stesso, che impone di presentare all'atto dell'avvio dei lavori «una cauzione a garanzia della esecuzione degli interventi di dismissione e delle opere di messa in pristino, da versare a

favore dell'amministrazione precedente mediante fideiussione bancaria o assicurativa». L'obbligo di presentare il citato piano economico e finanziario, imposto dall'art. 5, comma 18, della legge regionale n. 25 del 2012, quindi, si aggiunge e non si sostituisce a quanto prescritto dalla lettera j) del paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida.

Non sussiste, pertanto, il denunciato contrasto con i principi fondamentali fissati in materia di fonti di energia rinnovabile dalla lettera j) del paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida, di cui la predetta norma regionale impone il rispetto.

Neppure sussiste il preteso contrasto con i principi fondamentali di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003. Quest'ultimo si limita a stabilire che «la conferenza dei servizi è convocata dalla regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione». Tale domanda, tuttavia, ai sensi del paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida, deve essere corredata dalla documentazione ivi elencata, che «è considerata contenuto minimo dell'istanza ai fini della sua procedibilità» (paragrafo 14.2. delle Linee guida), nonché dalla «documentazione imposta dalle normative di settore e indicata dalla regione o dalle province delegate [...]» (paragrafo 13.2.) – che è «aggiuntiva rispetto a quella indicata al paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida» (così paragrafo 6.1. delle medesime Linee guida).

Sulla base di tali indicazioni, risulta pertanto che le Regioni possono prevedere che l'istanza – da cui si fanno decorrere i trenta giorni per la convocazione della conferenza dei servizi – sia corredata da documenti ulteriori rispetto a quelli di cui al paragrafo 13 delle richiamate Linee guida. Nella specie, la norma regionale impugnata, nella parte in cui impone che la domanda di autorizzazione debba essere corredata da un «piano economico e finanziario asseverato da un istituto bancario o da un intermediario iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 106 (Albo degli intermediari finanziari) del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, emanato con d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), che ne attesti la congruità», non costituisce altro che l'esercizio, da parte della Regione Puglia, della predetta facoltà.

3.1.2.– Egualmente non fondata, sulla base di analoghi argomenti, è la dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La stessa normativa statale (paragrafo 6. e paragrafo 13. dell'Allegato alle Linee guida) attribuisce alle Regioni il potere di prevedere che l'istanza di autorizzazione venga corredata da ulteriore documentazione e che tale onere aggiuntivo è imposto dalla legge regionale nei confronti di tutti i soggetti che propongano l'istanza, senza discriminazioni a livello regionale, e, quindi, la previsione regionale non determina alcuna artificiosa alterazione della concorrenza, costituendo legittimo esercizio da parte della Regione della propria competenza legislativa concorrente.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 6, comma 1, lettera f), della citata legge regionale, nella parte in cui stabilisce che la procedura abilitativa semplificata «a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge [...] trova applicazione anche per gli [...] impianti idroelettrici di taglia non superiore a 1 MWe».

Tale norma violerebbe i principi fondamentali in materia di energia, in quanto, nel prevedere genericamente la sottoposizione a procedure semplificate di tutti gli impianti fino a 1 MW, e quindi anche degli impianti con potenza installata superiore a 100 kW, si porrebbe in contrasto con il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che, All'allegato IV, punto 2 "Industria energetica ed estrattiva",

alla lettera m), prevede che gli impianti per la produzione di energia idroelettrica con potenza installata superiore a 100 kW rientrano nel novero delle opere soggette alla procedura di assoggettabilità a VIA di competenza regionale.

Essa lederebbe, inoltre, la competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, in quanto, sottoponendo a procedure semplificate tutti gli impianti fino a 1 MW e quindi anche quelli con potenza installata superiore a 100 kW, si porrebbe in contrasto con l'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 28 del 2011, il quale impone, a tutela dell'ambiente e del paesaggio, il più gravoso procedimento dell'autorizzazione unica.

4.1.– La questione proposta in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., non è fondata.

I principi fondamentali in materia di energia che si assumono violati dalla norma regionale, che estende la procedura abilitativa semplificata per la realizzazione degli impianti di energia agli impianti idroelettrici di taglia non superiore a 1 MW, vengono individuati dal ricorrente nell'Allegato IV, punto 2, lettera m), alla Parte seconda del d.lgs n. 152 del 2006 (cosiddetto Codice dell'ambiente). Quest'ultimo, tuttavia, lungi dallo stabilire principi in materia di energia ed in specie in tema di procedure autorizzatorie per la realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, individua gli impianti sottoposti alla verifica di assoggettabilità a VIA di competenza delle Regioni e delle Province autonome, includendovi quelli «per la produzione di energia idroelettrica con potenza nominale di concessione superiore a 100 kW». Il vincolo in esso contemplato riguarda, pertanto, la mera assoggettabilità a VIA degli impianti di produzione di energia idroelettrica. Esso costituisce, quindi, parametro inconferente nella specie, considerato che la sottoposizione alla procedura abilitativa semplificata, stabilita dalla norma regionale impugnata, non esclude l'applicazione della procedura di assoggettabilità a VIA imposta dalle citate norme del d.lgs. n. 152 del 2006, in specie dai commi 2, ultimo periodo, e 5 del richiamato art. 6.

4.2.– Anche la questione promossa in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non è fondata.

L'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, che disciplina la «procedura abilitativa semplificata» per l'attività di costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, al comma 9 dispone che «le Regioni e le Province autonome possono estendere la soglia di applicazione della procedura di cui al comma 1 [procedura abilitativa semplificata] agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico, definendo altresì i casi in cui, essendo previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di competenza di amministrazioni diverse dal Comune, la realizzazione e l'esercizio dell'impianto e delle opere connesse sono assoggettate all'autorizzazione unica di cui all'articolo 5». Tale norma statale attribuisce quindi alle Regioni sia la facoltà di estendere la soglia di applicazione della procedura abilitativa semplificata agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico, che quella di «stabilire i casi in cui, essendo previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di amministrazioni diverse dai Comuni, gli stessi impianti debbono invece ritenersi assoggettati all'autorizzazione unica, di cui all'art. 5» (sentenza n. 275 del 2012).

La norma regionale impugnata, nella parte in cui estende la procedura abilitativa semplificata agli impianti idroelettrici di taglia non superiore a 1 MWe, per i quali è prescritta la verifica di assoggettabilità a VIA, costituisce pertanto applicazione di quanto stabilito dal citato comma 9 dell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, posto che

quest'ultimo non solo non obbliga le Regioni, ma anzi attribuisce loro il potere di decidere in quali casi, pur trattandosi dei predetti impianti, essendo previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di amministrazioni diverse dai Comuni, la realizzazione e l'esercizio degli stessi e delle opere connesse devono rimanere assoggettate all'autorizzazione unica.

5.– L'art. 6 della legge regionale in esame è, inoltre, censurato, in relazione ai commi 3 e 6, nella parte in cui dispongono che «sono altresì soggetti a procedure semplificate gli interventi per i quali leggi nazionali prevedono quale titolo autorizzativo la comunicazione o ogni altra procedura abilitativa semplificata, comunque denominata» e che «il Comune, a richiesta del soggetto che ha dato avvio alla PAS o alla comunicazione o a qualsiasi altra procedura semplificata, rilascia una dichiarazione attestante che il titolo abilitativo assentito costituisce titolo idoneo alla realizzazione dell'impianto».

Tali norme si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui al d.lgs. n. 28 del 2011, il quale individua in maniera tassativa i titoli abilitativi in materia di impianti alimentati da fonti rinnovabili, impedendo al legislatore regionale di dare rilievo ed attribuire effetti giuridici a procedure abilitative ulteriori e diverse da quelle indicate dalla legge statale.

5.1.– La Regione, in linea preliminare, ha eccepito l'inammissibilità della questione, a causa della generica individuazione della normativa legislativa statale utilizzata quale parametro interposto.

5.1.1.– L'eccezione è fondata.

Il ricorrente si è limitato, infatti, a denunciare la violazione dell'intero d.lgs. n. 28 del 2011, affermando genericamente che, in esso, i titoli abilitativi in materia di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile sono individuati in termini tassativi, mediante un *numerus clausus*, senza tuttavia alcuna individuazione né delle specifiche disposizioni del predetto decreto che risulterebbero violate, né dei titoli abilitativi previsti dal legislatore statale rispetto ai quali le norme regionali impugnate si configurerebbero in termini derogatori.

La questione, pertanto, è inammissibile.

6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 25 del 2012, nella parte in cui dispone che «le variazioni di tracciato degli elettrodotti e di posizionamento delle cabine di trasformazione, pur se costituenti modifiche sostanziali, possono essere autorizzate con le procedure della legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25» (e cioè con le procedure semplificate previste per la realizzazione di linee e impianti elettrici con le relative opere accessorie) «a condizione che il punto di connessione alla rete rimanga invariato e che non sia modificata la tipologia di elettrodotto (aereo o sotterraneo)».

Tale norma violerebbe i principi fondamentali in materia di «energia» fissati dal legislatore statale, in quanto, escludendo dal regime dell'autorizzazione unica le variazioni di tracciato degli elettrodotti e di posizionamento delle cabine di trasformazione, «pur se costituenti modifiche sostanziali», si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, che impone l'autorizzazione unica per le

«opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti» alimentati da fonti rinnovabili.

6.1.– La questione è fondata.

L'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003 stabilisce che «la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico». Tale disposizione, che reca un "principio fondamentale" della materia vincolante le Regioni (sentenza n. 366 del 2011), chiaramente impone che, ogniqualvolta si intenda realizzare una modifica sostanziale all'impianto per la cui realizzazione è stata rilasciata l'autorizzazione unica, sia necessaria una nuova autorizzazione unica.

Pertanto, la norma regionale impugnata, nella parte in cui assoggetta le "variazioni di tracciato" degli elettrodotti e le "variazioni di posizionamento" delle cabine di trasformazione, «pur se costituenti modifiche sostanziali», ad una procedura abilitativa semplificata, in deroga all'autorizzazione unica, viola l'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003 e, conseguentemente, l'art. 117, terzo comma, Cost.

L'assenza di una puntuale definizione degli interventi di modifica soggetti al regime dell'autorizzazione unica da parte del legislatore regionale rende ancora più evidente il contrasto tra la normativa regionale ed il predetto art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, posto il chiaro intento del citato art. 12 di assoggettare al più rigoroso regime dell'autorizzazione unica tutti gli interventi atti a determinare una modifica sostanziale dello stato degli impianti in esame.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 25 del 2012, nella parte in cui dispone che «le variazioni di tracciato degli elettrodotti e di posizionamento delle cabine di trasformazione, pur se costituenti modifiche sostanziali, possono essere autorizzate con le procedure della legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25».

7.– L'art. 7 della citata legge regionale n. 25 del 2012 è impugnato, con riguardo al comma 6, nella parte in cui stabilisce che «le modifiche non sostanziali sono soggette alla procedura semplificata o alla comunicazione di cui all'articolo 6» e che sono, altresì, soggette alla procedura abilitativa semplificata dell'art. 6 «le varianti progettuali relative agli impianti inferiori a 1 MW elettrico assentiti con procedure semplificate» perfezionatesi, ai sensi dell'art. 27 della legge regionale 19 febbraio 2008, n. 1 (Disposizioni integrative e modifiche della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 – Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008, e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia – e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008) e dell'art. 3 della legge regionale 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), anteriormente alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 119 del 2010.

Tale norma, non precisando che le varianti, per gli interventi da realizzare sugli impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici, che ricadono nell'ambito della procedura abilitativa semplificata, non devono comportare «variazioni delle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria, delle strutture e dell'area destinata a ospitare gli impianti stessi, né delle opere connesse», nonché non precisando, con specifico riguardo agli impianti a biomassa, bioliquidi e biogas, che dette varianti non possono avere ad oggetto il combustibile o la potenza termica installata, violerebbe i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di fonti rinnovabili nell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011.

7.1.– La questione non è fondata.

L'art. 7 della legge regionale n. 25 del 2012, al comma 3, stabilisce che «ai soli fini dell'individuazione della disciplina procedimentale applicabile, sino all'individuazione, per ciascuna tipologia di impianto, da parte del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – d'intesa con la Conferenza unificata – degli interventi di modifica sostanziale degli impianti da assoggettare ad AU, sono considerati non sostanziali gli interventi da realizzare sugli impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici esistenti e di quelli dotati del prescritto titolo autorizzativo, di qualsiasi potenza nominale, che non comportino variazioni delle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria delle strutture e dell'area destinata a ospitare gli impianti stessi, né delle opere connesse. [...] Per gli impianti a biomassa, bioliquidi e biogas non sono considerati sostanziali i rifacimenti parziali e quelli totali che non modificano la potenza termica installata e il combustibile rinnovabile utilizzato».

Esso, in altri termini, al citato comma 3, recepisce tutte le precisazioni di cui al predetto art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, cosicché le varianti, per gli interventi da realizzare sugli impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici, che ricadono nell'ambito della procedura abilitativa semplificata, indicate nell'impugnato comma 6 del medesimo art. 7, sono precisamente quelle consentite dal legislatore statale.

8.– Il comma 1 dell'art. 13 della legge regionale in esame è impugnato nella parte in cui dispone che «la Regione promuove la costituzione di un organismo, anche sotto forma di consorzio, per il recupero, riciclaggio e/o smaltimento degli impianti in dismissione nel rispetto della normativa UE e nazionale in materia, stipulando anche eventuali accordi con altre Regioni, lo Stato e/o altri Stati membri».

Tale norma violerebbe i principi di coordinamento della finanza pubblica, in quanto, prevedendo la costituzione di un organismo di tale specie, anche se in forma di consorzio (e specie nella misura in cui possa ricevere, come potenzialmente non escluso dalla norma, contributi regionali), si porrebbe in contrasto con l'art. 9, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, stabilisce il divieto per gli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 Cost.

8.1.– In via preliminare, va disattesa l'eccezione di inammissibilità di detta censura sollevata dalla Regione Puglia sull'assunto che sarebbe ipotetica ed eventuale, essendo la norma impugnata di per sé idonea ad invadere ambiti costituzionalmente riservati allo Stato, in quanto meramente programmatica.

La disposizione impugnata, infatti, nel prevedere che «la Regione promuove la costituzione di un organismo, anche sotto forma di consorzio, per il recupero, riciclaggio e/o smaltimento degli impianti in dismissione», detta una disciplina inerente alla istituzione del predetto organismo nel richiamato ambito, disciplina di per sé idonea a determinare una lesione del riparto di competenza.

8.2.– Nel merito, la questione non è fondata.

L'art. 9, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, che si assume violato nella parte in cui pone il divieto agli enti locali «di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione» è norma espressamente ed esclusivamente riferita agli enti locali, finalizzata alla «riduzione dei costi relativi agli enti strumentali degli enti locali nella misura almeno del 20 per cento, anche mediante la soppressione o l'accorpamento dei medesimi» (sentenza n. 236 del 2013). Essa, quindi, non si rivolge alle Regioni. Sono, pertanto, prive di fondamento le censure di violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, contenuti nel predetto art. 9, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, promosse nei confronti della norma regionale impugnata, atteso che detti principi hanno un ambito di applicazione che non riguarda le Regioni.

9.– È, inoltre, impugnato l'art. 16, comma 2, della legge regionale in esame, nella parte in cui istituisce l'archivio delle imprese che, in ambito regionale, esercitano impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti di energia rinnovabili.

Tale norma è censurata per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. in quanto, pur comportando oneri, la cui presenza non sarebbe esclusa dalla clausola di invarianza finanziaria, non indicherebbe i mezzi per fare fronte alla spesa correlata.

9.1.– In via preliminare, deve essere dichiarata priva di fondamento l'eccezione di inammissibilità della censura sollevata dalla Regione, sul presupposto che essa sarebbe formulata genericamente, non essendo fornita alcuna dimostrazione in ordine al fatto che la norma regionale impugnata comporti effettivamente «nuove o maggiori spese» rispetto alle leggi regionali di bilancio in vigore.

Nella specie, non può escludersi che la norma regionale in esame, nella parte in cui istituisce presso la Regione Puglia un archivio delle imprese e delinea i compiti di quest'ultimo, comporti nuove spese, ancorché il suo carattere generico non ne consenta una precisa determinazione. Considerato che il rispetto dell'art. 81 Cost. impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorra sempre indicare i mezzi per farvi fronte, non costituisce ostacolo all'ammissibilità della questione l'assenza di una specifica dimostrazione circa il fatto che effettivamente la norma regionale impugnata comporti nuove o maggiori spese rispetto alle leggi regionali di bilancio in vigore.

9.2.– Nel merito, la questione è fondata.

La giurisprudenza costituzionale ha più volte precisato che il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira (sentenze n. 131 del 2012, n. 272 e n. 106 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 386 del 2008 e n. 359 del 2007) ed ha anche chiarito 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» (sentenze n.131 del 2012, n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008).

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di numerose norme di leggi regionali che, pur comportando spese, nulla disponevano circa la relativa copertura finanziaria, questa Corte ha precisato che «esiste [...] uno stretto collegamento tra la legge, la nuova e maggior spesa che essa comporta e la relativa copertura finanziaria, che non può essere ricercata in altre disposizioni, ma deve essere indicata nella legge medesima, al fine di evitare che gli effetti di essa (eventualmente in deroga alle altre disposizioni) possano realizzare stanziamenti privi della corrispondente copertura» (sentenza n. 106 del 2011).

La norma regionale impugnata, istitutiva dell'archivio delle imprese che, in ambito regionale, esercitano impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti di energia rinnovabili, pur comportando, almeno in via potenziale, spese, non fornisce alcuna indicazione circa la copertura finanziaria delle stesse, venendo così meno a quell'obbligo di indicazione, nella stessa legge, dei mezzi per far fronte alle spese implicate dall'attuazione della norma. Essa, pertanto, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

10.– È, infine, impugnato l'art. 18, comma 2, ultima parte, della legge regionale in esame, ove prevede che «la determinazione del sistema degli oneri e delle garanzie con riguardo alle tipologie degli impianti oggetto di autorizzazione unica» avviene con provvedimento della Giunta regionale, senza fornire alcuna ulteriore indicazione volta a fissare i criteri cui deve ispirarsi detto organo nello svolgimento di tale compito.

Tale norma è censurata per violazione dell'art. 23 Cost. secondo il quale «nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge», volto a garantire i privati da un'illimitata discrezionalità degli organi amministrativi; nonché per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, demandando ad un provvedimento della Giunta regionale non ulteriormente definito nei suoi contenuti la determinazione degli oneri per gli impianti suddetti, riserverebbe a tale organo il potere di adottare determinazioni di contenuto diversificato e non coincidente con i criteri dettati dalle Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010.

10.1.– La questione proposta in riferimento all'art. 23 Cost. è fondata.

L'art. 18 della legge regionale n. 25 del 2012, intitolato «Norma finanziaria», provvede, al suo primo comma, ad individuare la copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'istituzione del Fondo per lo sviluppo delle energie da fonti rinnovabili; al comma 2, stabilisce, poi, che «per lo svolgimento dei compiti di cui all'articolo 15, comma 1, [vigilanza] è riconosciuta ai Comuni parte dei proventi di cui al punto 4.3 della Delib. G.R. 30 dicembre 2010, n. 3029 o da successive deliberazioni di Giunta» e prosegue prescrivendo, con la norma impugnata, che «La determinazione del sistema degli oneri e delle garanzie, con riguardo alle tipologie di impianti oggetto di AU, avviene con provvedimento di Giunta regionale».

Detta norma, nella parte in cui demanda ad un provvedimento della Giunta regionale l'individuazione degli oneri e delle garanzie, quindi delle prestazioni imposte in ordine al rilascio dell'autorizzazione unica per le varie tipologie di impianti di energia da fonti rinnovabili, senza fornire indicazioni circa i criteri di determinazione dei predetti oneri e senza alcun rinvio alle norme di legge che individuano i suddetti criteri (come, ad esempio, il paragrafo 9 delle Linee guida), idonei a restringere la discrezionalità dell'organo legislativo, viola la riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost., che impone al legislatore l'obbligo di determinare preventivamente sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa (sentenze n. 33 del 2012 e n. 350 del 2007).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, ultima parte, della legge regionale n. 25 del 2012, là dove prevede che «la determinazione del sistema degli oneri e delle garanzie con riguardo alle tipologie degli impianti oggetto di autorizzazione unica» avviene con provvedimento della Giunta regionale, senza fornire alcuna ulteriore indicazione volta a fissare i criteri cui deve ispirarsi detto organo nello svolgimento di tale compito.

10.2.– Resta assorbita la questione proposta in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili);
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili);
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili);
- 4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 3 e 6, della legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 15, della legge regionale n. 25 del 2012, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 18, della legge regionale n. 25 del 2012, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera f), della legge regionale n. 25 del 2012, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost. dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, della legge regionale n. 25 del 2012, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2012, sollevata, 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 10 dicembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giuseppe TESAURO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2013.

Sentenza: 17 dicembre 2013, n. 308

Materia: ambiente

Parametri invocati: artt. 9, 24, 97, 103, 113 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici);
- 2) illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici).

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici), nella parte in cui stabilisce che «La Giunta regionale, nel rispetto della norma fondamentale di riforma economico-sociale di cui all'articolo 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137) e successive modifiche ed integrazioni, ed in particolare in applicazione di quanto disposto alle lettere a) e b) di detto articolo, assume una deliberazione di interpretazione autentica dell'articolo 17, comma 3, lettera g), delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia è da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali e non si applica alle zone umide».

Tale norma è in primo luogo censurata in quanto, attribuendo alla sola Giunta regionale, senza alcun coinvolgimento (né preventivo, né successivo) dei competenti organi statali, il compito di interpretare unilateralmente l'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del vigente Piano paesaggistico regionale, violerebbe il principio di pianificazione congiunta dei beni paesaggistici, contenuto negli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, che costituisce, in attuazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., l'oggetto di una norma fondamentale di riforma economico-sociale e quindi limite alla competenza primaria attribuita alla Regione Sardegna

dall'art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

La predetta norma è inoltre censurata in quanto sarebbe diretta a vanificare gli effetti del giudicato formatosi con la sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, n. 2188 del 16 aprile 2012, imponendo per legge e con efficacia retroattiva una soluzione opposta a quella affermata dal giudice e favorevole ad una delle parti in contesa, ed incidendo sui procedimenti in corso, in violazione del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.), nonché del principio di separazione dei poteri (artt. 103 e 113 Cost.).

Dall'esame delle norme statali rilevanti, considerate anche nella loro successione cronologica, la Corte ritiene di poter desumere l'inesistenza di un obbligo di pianificazione congiunta, per i beni paesaggistici individuati dall'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche ed in specie per le cosiddette zone umide.

Pertanto, la Regione ben poteva, nell'esercizio della propria competenza legislativa primaria, intervenire sulla regolamentazione paesaggistica dei suddetti beni, anche attraverso una norma di interpretazione autentica, non essendo vincolata a coinvolgere, né in via preventiva, né in via successiva, i competenti organi statali.

Sono, quindi, prive di fondamento le censure di violazione dell'obbligo di pianificazione congiunta promosse nei confronti dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2012, che reca norme di interpretazione autentica dell'articolo 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, in specie riguardo all'individuazione del regime delle cosiddette zone umide. Queste ultime rientrano, infatti, fra i beni paesaggistici «tipizzati e individuati nella cartografia del PPR di cui all'art. 5 e nella tabella di cui all'allegato 2, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157» (art. 17, comma 3, delle norme tecniche di attuazione del PPR), per i quali non opera il suddetto obbligo imposto dal legislatore statale.

L'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2012 è, inoltre, censurato per violazione dell'art. 97 Cost., nonché degli artt. 24, 103 e 113 Cost., in quanto mirerebbe a vanificare gli effetti del giudicato formatosi con la sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, n. 2188 del 16 aprile 2012, che ha annullato una concessione edilizia rilasciata, in assenza della necessaria autorizzazione paesaggistica, per la realizzazione di un edificio collocato nella fascia di rispetto di 300 metri dalla linea di battigia in una zona umida, imponendo per legge e con efficacia retroattiva una soluzione opposta a quella affermata dal giudice e favorevole ad una delle parti in contesa, in violazione del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, nonché del principio di separazione dei poteri.

Con riferimento alle leggi di interpretazione autentica, la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che, posto che «il legislatore può [...] approvare sia disposizioni di interpretazione autentica, che chiariscono la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva», «quello che rileva è, in entrambi i casi, che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, in una prospettiva di stretto controllo, da parte della Corte, di tale requisito, e non contrasti con valori ed interessi costituzionalmente protetti» (sentenza n. 41 del 2011).

Nel caso in esame, con la norma impugnata, che si autoqualifica di interpretazione autentica, il legislatore regionale è intervenuto, a distanza di sei anni

dall'entrata in vigore del Piano paesaggistico regionale (PPR), adottato con deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006, per imporre alla Giunta regionale di assumere una deliberazione di interpretazione autentica con la quale stabilire, con effetto ricondotto all'entrata in vigore del predetto PPR, che l'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del PPR, adottate congiuntamente al PPR, deve essere inteso nel senso che la fascia di profondità di 300 metri dalla linea di battigia non si applica alle zone umide, ma solo ai laghi naturali ed agli invasi artificiali, con conseguente esclusione della predetta fascia dal regime di autorizzazione paesaggistica imposto dall'art. 18.

L'efficacia retroattiva della norma è, poi, ulteriormente precisata al comma 2, nel quale si impone ai Comuni ed agli altri enti competenti di «adottare i necessari atti conseguenti con riferimento ai titoli abilitativi rilasciati a decorrere dal 24 maggio 2006, data di entrata in vigore del Piano paesaggistico regionale», in conformità alla delibera di interpretazione autentica.

Tale norma, dal contenuto sostanzialmente provvedimentale, è stata adottata pochi mesi dopo il deposito della sentenza con la quale il Consiglio di Stato (sentenza 16 aprile 2012, n. 2188) aveva applicato il predetto art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, nel senso che anche alle zone umide si applica la cosiddetta fascia di rispetto di 300 metri dalla battigia, ed aveva su questa base annullato una concessione edilizia rilasciata in assenza della previa autorizzazione paesaggistica proprio in prossimità di una zona umida.

La norma interpretativa, come riconosciuto dalla medesima Regione Sardegna, ha imposto alla Giunta di escludere il riferimento alla fascia di rispetto dei 300 metri dalla battigia con esclusivo riguardo alle zone umide, ai fini della determinazione del loro concreto ambito di tutela, separandole quindi dai laghi naturali e dagli invasi artificiali, facendo retroagire tale ridotta tutela al momento dell'entrata in vigore del PPR, e cioè al 2006, al preteso scopo di rimediare ad una imperfezione tecnica della norma impugnata ed alla necessità di fronteggiare «motivi imperativi di interesse generale».

Tuttavia, l'ipotesi della norma regionale impugnata non è riconducibile a quella delle norme retroattive volte a rimediare ad «una imperfezione tecnica della legge interpretata, ristabilendo un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore» (sentenza n. 78 del 2012): nella specie, la volontà del legislatore deve ravvisarsi, alla luce di quanto statuito nella legge regionale n. 8 del 2004 e nelle relative norme del cosiddetto Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, nella volontà di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio, in primo luogo attraverso lo strumento del Piano paesistico regionale (art. 1 della legge regionale n. 8 del 2004; art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio). L'effetto prodotto dalla norma regionale impugnata, all'opposto, risulta essere quello di una riduzione dell'ambito di protezione riferita ad una categoria di beni paesaggistici, le zone umide, senza che ciò sia imposto dal necessario soddisfacimento di preminenti interessi costituzionali. E ciò, peraltro, in violazione di quei limiti che la giurisprudenza costituzionale ha ravvisato alla portata retroattiva delle leggi, con particolare riferimento al rispetto delle funzioni riservate al potere giudiziario.

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2012 viene dunque dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Il ricorrente chiede, altresì, se a seguito dell'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2012, debba ritenersi

automaticamente caducato anche il comma 2 del predetto articolo, poiché privo di presupposto e quindi inapplicabile.

La questione proposta in via consequenziale è fondata.

L'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 20 del 2012, nella parte in cui dispone che «I comuni e gli altri enti competenti, in conformità alla deliberazione di interpretazione autentica della Giunta regionale di cui al comma 1, sono tenuti ad adottare i necessari atti conseguenti con riferimento ai titoli abilitativi rilasciati a decorrere dal 24 maggio 2006, data di adozione del Piano paesaggistico regionale», è infatti strettamente ed inscindibilmente connesso a quanto statuito nel comma 1, non solo perché ne conferma la portata retroattiva, ma anche in quanto ne presuppone l'applicazione.

La Corte dichiara quindi l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 20 del 2012, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953.

Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Previsione che la Giunta regionale assuma una deliberazione di interpretazione autentica dell'art. 17, comma 3, lettera g) delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale "nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia e' da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali e non si applica alle zone umide" - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la norma fondamentale di riforma economico-sociale che impone il principio di pianificazione congiunta dei beni paesaggistici - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dei beni culturali - Insussistenza - Esercizio della competenza legislativa primaria riconosciuta dallo statuto speciale - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20, art. 1, comma 1. - Costituzione, artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135 e 143.

Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Norma di interpretazione autentica - Previsione che la Giunta regionale assuma una deliberazione di interpretazione autentica dell'art. 17, comma 3, lettera g) delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale "nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia e' da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali e non si applica alle zone umide" - Norma retroattiva che impone una soluzione opposta a quella affermata dal giudice e favorevole ad una delle parti in causa - Ricorso del Governo - Asserita violazione del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione - Asserita violazione del principio di separazione dei poteri - Motivazione insufficiente - Inammissibilità della questione. - Legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20, art. 1, comma 1. - Costituzione, artt. 24, 97, 103 e 113.

Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Norma di interpretazione autentica - Previsione che la Giunta regionale assuma una deliberazione di interpretazione autentica dell'art. 17, comma 3, lettera g) delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale "nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia e' da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali e non si applica alle zone umide" - Norma sopravvenuta dotata di efficacia sostanzialmente retroattiva, che ha inteso interferire nei giudizi in corso ed ha inteso eliminare gli effetti di una decisione irrevocabile dell'autorità giudiziaria - Contrasto con le norme CEDU, come applicate dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli derivanti da norme internazionali - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20, art. 1, comma 1. - Costituzione, art. 117, primo comma; convenzione europea dei diritti dell'uomo, artt. 6 e 13.

Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Previsione che "i comuni e gli altri enti competenti, in conformità alla deliberazione di interpretazione autentica della Giunta regionale di cui al comma 1, sono tenuti ad adottare i necessari atti conseguenti con riferimento ai titoli abilitativi rilasciati a decorrere dal 24 maggio 2006, data di adozione del Piano paesaggistico regionale" - Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 della legge regionale n. 20 del 2012 - Norma (comma 2) divenuta priva di presupposto e quindi inapplicabile - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20, art. 1, comma 2. - Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.52 del 27-12-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione autonoma della Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-19 dicembre 2012, depositato in cancelleria il 21 dicembre 2012 ed iscritto al n. 193 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici), nella parte in cui stabilisce che «La Giunta regionale, nel rispetto della norma fondamentale di riforma economico-sociale di cui all'articolo 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137) e successive modifiche ed integrazioni, ed in particolare in applicazione di quanto disposto alle lettere a) e b) di detto articolo, assume una deliberazione di interpretazione autentica dell'articolo 17, comma 3, lettera g), delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia è da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali e non si applica alle zone umide».

1.1.– Tale norma è in primo luogo censurata in quanto, attribuendo alla sola Giunta regionale, senza alcun coinvolgimento (né preventivo, né successivo) dei competenti organi statali, il compito di interpretare unilateralmente l'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del vigente Piano paesaggistico regionale, violerebbe il principio di pianificazione congiunta dei beni paesaggistici, contenuto negli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, che costituisce, in attuazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., l'oggetto di una norma fondamentale di riforma economico-sociale e quindi limite alla competenza primaria attribuita alla Regione Sardegna

dall'art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

La predetta norma è inoltre censurata in quanto sarebbe diretta a vanificare gli effetti del giudicato formatosi con la sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, n. 2188 del 16 aprile 2012, imponendo per legge e con efficacia retroattiva una soluzione opposta a quella affermata dal giudice e favorevole ad una delle parti in contesa, ed incidendo sui procedimenti in corso, in violazione del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.), nonché del principio di separazione dei poteri (artt. 103 e 113 Cost.).

Un'ulteriore censura è prospettata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone al potere legislativo, anche regionale, il limite del rispetto degli obblighi internazionali, in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU, in quanto il legislatore regionale, con una norma sopravvenuta dotata di efficacia sostanzialmente retroattiva, avrebbe inteso interferire nei giudizi in corso e, in particolare, eliminare gli effetti di una decisione irrevocabile dell'autorità giudiziaria.

2.– In linea preliminare, occorre valutare l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione autonoma Sardegna per il fatto che il ricorrente non avrebbe dato adeguatamente conto delle specifiche competenze assegnate alla medesima Regione dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, concentrando le censure sulla dedotta violazione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

2.1.– L'eccezione non è fondata.

Questa Corte ha affermato che, ai fini del giudizio sulla ammissibilità dei ricorsi proposti nei confronti di una Regione ad autonomia speciale, ciò che assume rilievo è il riferimento alle competenze stabilite dallo statuto e l'indicazione, con riguardo all'art. 117 Cost., di quale tra le diverse sfere di competenza statale sarebbe stata in concreto invasa (sentenza n. 18 del 2012).

Nella specie, il ricorrente riconosce espressamente che la materia appartiene alla competenza attribuita dall'art. 3 dello statuto speciale alla Regione Sardegna e sostiene che la norma regionale impugnata viola il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, che riguarda le competenze primarie assegnate dallo statuto, con conseguente invasione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

3.– Ancora preliminarmente, si deve rilevare che la norma impugnata è stata oggetto di modifica da parte dell'art. 2, comma 4, della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici). A seguito di tale modifica l'impugnato art. 1, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2012, recita: «La Giunta regionale, nel rispetto della norma fondamentale di riforma economico–sociale del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137), e successive modifiche ed integrazioni, assume una deliberazione di interpretazione autentica dell'articolo 17, comma 3, lettera g), delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia è da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali, e non si applica alle citate zone umide tipizzate e individuate ai sensi dell'articolo 134, comma 1, lettera c),

del decreto legislativo n. 42 del 2004, come modificato dall'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio)».

Occorre, pertanto, verificare se detta modifica soddisfi le condizioni richieste per determinare la cessazione della materia del contendere (fra le tante, sentenze n. 228 e n. 93 del 2013).

3.1.– Siffatta modifica elimina essenzialmente il riferimento all'art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e precisa che le zone umide oggetto di disciplina devono ritenersi solo quelle «tipizzate e individuate ai sensi dell'articolo 134, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 42 del 2004, come modificato dall'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157». Essa, dunque, ha solo esplicitato quanto già stabilito nella norma originariamente impugnata, senza incidere sul contenuto precettivo della stessa, ma confermandone la portata retroattiva.

Pertanto, posto che la sopravvenienza legislativa non è satisfattiva delle censure del ricorrente, non è possibile dichiarare cessata la materia del contendere.

In considerazione della sostanziale identità del contenuto precettivo della norma modificata, la questione, come proposta, si intende trasferita sul testo attualmente vigente dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2012.

4.– Quanto alla asserita violazione del principio di pianificazione congiunta dei beni paesaggistici, contenuto negli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, che, in attuazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., costituisce oggetto di una norma fondamentale di riforma economico–sociale e quindi limite alla competenza primaria regionale, va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione sollevata dalla Regione.

Quest'ultima sostiene che il ricorrente non avrebbe affatto dimostrato – come avrebbe dovuto – che le aree di cui all'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale rientrano tra quelle per le quali è prevista la procedura collaborativa in esame, ai sensi dell'art. 135, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004.

4.1.1. – L'eccezione è priva di fondamento.

Il ricorrente, nel prospettare la suddetta questione, muove chiaramente dall'assunto che le aree di cui all'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione siano soggette alla procedura collaborativa prescritta dall'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004: la dimostrazione della fondatezza di tale assunto non attiene a profili di ammissibilità della questione, ma al merito della stessa.

4.1.2.– E, nel merito, la questione non è fondata.

Lo statuto speciale della Regione autonoma Sardegna assegna a quest'ultima, all'art. 3, primo comma, lettera f), la competenza legislativa primaria in materia di «edilizia ed urbanistica». In attuazione di tale norma statutaria, il decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, recante «Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna», al Capo III, intitolato «Edilizia ed urbanistica», precisa che tale materia concerne non solo le funzioni di natura strettamente urbanistica, ma anche quelle relative ai beni culturali ed ambientali, considerato che, all'art. 6, dispone il trasferimento alla Regione delle funzioni attribuite

al Ministero per i beni culturali ed ambientali con decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657 (Istituzione del Ministero per i beni culturali e per l'ambiente), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 29 gennaio 1975, n. 5, ivi compresa la «redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici, di cui all'art. 5 della legge n. 1497 del 1939».

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che, sulla base delle norme richiamate, «la Regione Sardegna dispone, nell'esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale», fatto salvo il rispetto dei limiti espressamente individuati nell'art. 3 del medesimo statuto in riferimento alle materie affidate alla potestà legislativa primaria della Regione (sentenza n. 51 del 2006). Il legislatore statale, pertanto, conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come «riforme economico-sociali». Ciò anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; «con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia «edilizia ed urbanistica» (v. sentenza n. 536 del 2002)» (sentenza n. 51 del 2006).

In tale quadro costituzionale di distribuzione delle competenze, il d.lgs. n. 42 del 2004, oltre a stabilire espressamente che «restano ferme le potestà attribuite alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione» (art. 8), nell'individuare gli strumenti della pianificazione paesaggistica, all'art. 135, «affida alle Regioni la scelta di approvare piani paesaggistici ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, con ciò confermando l'alternativa tra piano paesistico e piano urbanistico-territoriale già introdotta con l'art. 1-bis del d.l. n. 431 del 1985» (sentenza n. 51 del 2006).

Sulla base delle richiamate indicazioni, la Regione Sardegna ha appositamente previsto e disciplinato i piani territoriali paesistici già con la legge 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale) e, all'indomani dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004, con la legge 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale), ha recepito e fatta propria la disciplina statale paesistico ambientale ed ha introdotto misure di salvaguardia finalizzate alla redazione del nuovo piano paesistico regionale, qualificando quest'ultimo quale «principale strumento della pianificazione territoriale regionale ai sensi dell'articolo 135 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 [...] al fine di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio» (art. 1, comma 1), che «assume i contenuti di cui all'articolo 143 del decreto legislativo n. 42 del 2004» (art. 1, comma 2).

In attuazione delle disposizioni di cui alla legge regionale n. 8 del 2004, con deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006, la Giunta regionale ha approvato il Piano paesaggistico regionale (PPR), adottato con successivo decreto del Presidente della Regione 7 settembre 2006, n. 82, il quale, recependo le prescrizioni del cosiddetto Codice dei beni culturali e del paesaggio nel testo modificato, con riguardo al paesaggio, dal d.lgs. n. 157 del 2006, detta le norme tecniche di attuazione.

L'art. 17 delle predette norme tecniche ha stabilito che rientrano nell'assetto regionale ambientale alcune categorie di beni paesaggistici, «tipizzati e individuati nella cartografia del PPR di cui all'art. 5 e nella tabella allegato 2, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157». Fra di essi indica, alla lettera g), la categoria inerente a «Zone umide, laghi naturali ed invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi», in relazione alla quale è intervenuta la norma regionale impugnata di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 2012, che impone alla Giunta di assumere una deliberazione di interpretazione autentica con specifico riferimento alle zone umide.

Sulla base delle espresse indicazioni contenute nel predetto art. 17 delle norme tecniche, pertanto, tali beni paesaggistici corrispondono a quegli immobili ed a quelle aree che, in quanto tipizzati ed individuati dallo stesso PPR, sono sottoposti a specifica disciplina di salvaguardia e di utilizzazione, in attuazione di quanto stabilito dall'art. 143, comma 1, lettera i), e dall'art. 134, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo in vigore a seguito delle modifiche del 2006. Tali beni sono, quindi, diversi da quelli indicati all'art. 142 del medesimo decreto, sempre nel testo in vigore nel 2006, che comprendeva le zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448 (Esecuzione della convenzione relativa alle zone umide d'importanza internazionale, soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar il 2 febbraio 1971), adottato in esecuzione della cosiddetta Convenzione Ramsar sulle zone umide di importanza internazionale, le quali sono assoggettate a specifici vincoli posti dal legislatore statale in attuazione dell'obbligo internazionale.

Le zone umide cui fa riferimento l'art. 17, comma 3, lett. g), delle norme tecniche e sulla cui disciplina è intervenuta la norma impugnata, sono, dunque, quelle individuate dallo stesso PPR, per le quali né l'art. 135, né l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo vigente nel settembre 2006, prescrivevano la pianificazione congiunta, ma si limitavano a prevederla come mera facoltà delle Regioni. Infatti, l'art. 135, nel testo allora in vigore, disponeva che «Lo Stato e le regioni assicurano che il paesaggio sia adeguatamente conosciuto, tutelato e valorizzato. A tale fine le regioni, anche in collaborazione con lo Stato, nelle forme previste dall'articolo 143, sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio, approvando piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernenti l'intero territorio regionale, entrambi di seguito denominati "piani paesaggistici"». L'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nel testo allora vigente, al comma 3, prevedeva che «le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio possono stipulare intese per l'elaborazione congiunta dei piani paesistici».

Con il decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio) sono stati sostituiti svariati articoli della Parte III del d.lgs. n. 42 del 2004, fra i quali anche l'art. 135 e l'art. 143. A seguito di tali modifiche è stata inserita la previsione della pianificazione congiunta obbligatoria in relazione, però, ad appositi beni paesistici. In particolare, l'art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nel testo in vigore dal 2008, stabilisce, all'ultimo periodo del comma 1, l'obbligo della elaborazione congiunta dei piani paesaggistici 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 art. 143». Quest'ultimo, tuttavia, nel testo anch'esso modificato nel 2008, tra i beni paesaggistici soggetti all'obbligo di pianificazione congiunta, non indica zone umide diverse da quelle incluse nell'elenco previsto dal d.P.R. n. 448 del 1976, adottato in esecuzione della cosiddetta Convenzione Ramsar sulle zone umide di importanza internazionale.

Dall'esame delle norme statali rilevanti, considerate anche nella loro successione cronologica, si desume, quindi, chiaramente l'inesistenza di un obbligo di pianificazione congiunta, per i beni paesaggistici individuati dall'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche ed in specie per le cosiddette zone umide.

Pertanto, la Regione ben poteva, nell'esercizio della propria competenza legislativa primaria, intervenire sulla regolamentazione paesaggistica dei suddetti beni, anche attraverso una norma di interpretazione autentica, non essendo vincolata a coinvolgere, né in via preventiva, né in via successiva, i competenti organi statali.

Sono, quindi, prive di fondamento le censure di violazione dell'obbligo di pianificazione congiunta promosse nei confronti dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2012, che reca norme di interpretazione autentica dell'articolo 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, in specie riguardo all'individuazione del regime delle cosiddette zone umide. Queste ultime rientrano, infatti, fra i beni paesaggistici «tipizzati e individuati nella cartografia del PPR di cui all'art. 5 e nella tabella di cui all'allegato 2, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157» (art. 17, comma 3, delle norme tecniche di attuazione del PPR), per i quali non opera il suddetto obbligo imposto dal legislatore statale.

4.2.– L'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2012 è, inoltre, censurato per violazione dell'art. 97 Cost., nonché degli artt. 24, 103 e 113 Cost., in quanto mirerebbe a vanificare gli effetti del giudicato formatosi con la sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, n. 2188 del 16 aprile 2012, che ha annullato una concessione edilizia rilasciata, in assenza della necessaria autorizzazione paesaggistica, per la realizzazione di un edificio collocato nella fascia di rispetto di 300 metri dalla linea di battigia in una zona umida, imponendo per legge e con efficacia retroattiva una soluzione opposta a quella affermata dal giudice e favorevole ad una delle parti in contesa, in violazione del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, nonché del principio di separazione dei poteri.

4.2.1.– In via preliminare occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità, sollevata dalla Regione autonoma Sardegna, sull'assunto della vaghezza ed insufficienza delle motivazioni poste a sostegno delle richiamate censure, nonché per l'indeterminatezza delle norme costituzionali invocate a parametro.

4.2.2.– Tale eccezione è fondata.

Le censure proposte dal ricorrente sono riferite a parametri diversi, senza che vi siano adeguate e specifiche motivazioni a sostegno della loro pretesa violazione.

4.3.– L'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2012 è infine censurato per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU,

in quanto il legislatore regionale, con norma sopravvenuta dotata di efficacia sostanzialmente retroattiva, ha inteso interferire nei giudizi in corso e, in particolare, ha inteso eliminare gli effetti di una decisione irrevocabile dell'autorità giudiziaria.

4.3.1.– In via preliminare, va disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti della questione in esame, in quanto oscura ed insufficientemente motivata.

I pur sintetici argomenti contenuti nel ricorso, unitamente ai richiami alla giurisprudenza della Corte EDU in tema di norme retroattive ed ai limiti da essa individuati con riguardo al giudicato ed alle interferenze sui giudizi in corso rendono sufficientemente chiari i termini della questione, prospettata in relazione alla portata retroattiva della norma impugnata, la quale sarebbe volta a travolgere il giudicato e ad interferire con l'esercizio della funzione giurisdizionale in riferimento ai procedimenti in corso.

4.3.2.– Nel merito, la questione è fondata.

Con riferimento alle leggi di interpretazione autentica, la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che, posto che «il legislatore può [...] approvare sia disposizioni di interpretazione autentica, che chiariscono la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva» (sentenza n. 41 del 2011), «quello che rileva è, in entrambi i casi, che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, in una prospettiva di stretto controllo, da parte della Corte, di tale requisito, e non contrasti con valori ed interessi costituzionalmente protetti» (sentenza n. 41 del 2011).

In relazione a questioni di legittimità costituzionale, inerenti a leggi retroattive o di interpretazione autentica prospettate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in specie in connessione con l'art. 6 della CEDU, questa Corte ha preliminarmente precisato che i profili di illegittimità costituzionale devono essere esaminati in modo che l'art. 6 CEDU, come applicato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sia letto in rapporto alle altre disposizioni costituzionali, secondo gli orientamenti seguiti dalla giurisprudenza costituzionale in tema di efficacia delle norme della CEDU, sin dalle sentenze n. 349 e n. 348 del 2007 (sentenza n. 170 del 2013). Ciò premesso, ha osservato che «il divieto di retroattività della legge [...], pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve dall'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., riservata alla materia penale» (sentenza n. 170 del 2013). Pertanto, «il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare norme con efficacia retroattiva, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale ai sensi della CEDU (ex plurimis sentenza n. 78 del 2012)» (sentenza n. 170 del 2013).

In questa prospettiva occorre ricordare che la Corte EDU ha ripetutamente affermato, con specifico riguardo a leggi retroattive del nostro ordinamento, che in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire una regolamentazione innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma il principio della preminenza del diritto e la nozione di «processo equo» sanciti dall'art. 6 della CEDU, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito

giudiziario di una controversia (sentenze 11 dicembre 2012, De Rosa contro Italia; 14 febbraio 2012, Arras contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; 10 giugno 2008, Bortesi contro Italia; Grande Camera, 29 marzo 2006, Scordino contro Italia) e ha ribadito che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere intese in senso restrittivo (sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia). Quanto ai “motivi imperativi di interesse generale” tali da legittimare interventi retroattivi del legislatore, la Corte EDU li ha ravvisati al verificarsi di specifiche condizioni, fra le quali la sussistenza di “ragioni storiche epocali” o anche la necessità di porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata, ristabilendo un’interpretazione più aderente all’originaria volontà del legislatore (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society ed altri contro Regno Unito), o di «riaffermare l’intento originale del Parlamento» (sentenza 27 maggio 2004, Ogis-Institu Stanislas e altri contro Francia).

Analogamente, questa Corte ha escluso che la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica possa dirsi costituzionalmente illegittima, qualora la legge interpretativa abbia lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto», o di «ristabilire un’interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore [...] a tutela della certezza del diritto e dell’eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale» (sentenza n. 78 del 2012). Essa deve, tuttavia, anche rispettare una serie di limiti «attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, anche di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza [...]; la tutela dell’affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell’ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010)» (sentenza n. 78 del 2012).

Nel caso in esame, con la norma impugnata, che si autoqualifica di interpretazione autentica, il legislatore regionale è intervenuto, a distanza di sei anni dall’entrata in vigore del Piano paesaggistico regionale (PPR), adottato con deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006, per imporre alla Giunta regionale di assumere una deliberazione di interpretazione autentica con la quale stabilire, con effetto ricondotto all’entrata in vigore del predetto PPR, che l’art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del PPR, adottate congiuntamente al PPR, deve essere inteso nel senso che la fascia di profondità di 300 metri dalla linea di battigia non si applica alle zone umide, ma solo ai laghi naturali ed agli invasi artificiali, con conseguente esclusione della predetta fascia dal regime di autorizzazione paesaggistica imposto dall’art. 18.

L’efficacia retroattiva della norma è, poi, ulteriormente precisata al comma 2, nel quale si impone ai Comuni ed agli altri enti competenti di «adottare i necessari atti conseguenti con riferimento ai titoli abilitativi rilasciati a decorrere dal 24 maggio 2006, data di entrata in vigore del Piano paesaggistico regionale», in conformità alla delibera di interpretazione autentica.

Tale norma, dal contenuto sostanzialmente provvedimentale, è stata adottata pochi mesi dopo il deposito della sentenza con la quale il Consiglio di Stato (sentenza 16 aprile 2012, n. 2188) aveva applicato il predetto art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, nel senso che anche alle zone umide si applica la cosiddetta fascia di rispetto di 300 metri dalla battigia, ed aveva

su questa base annullato una concessione edilizia rilasciata in assenza della previa autorizzazione paesaggistica proprio in prossimità di una zona umida.

La norma interpretata, nel definire gli elementi dell'assetto ambientale regionale, dispone che «rientrano nell'assetto territoriale ambientale regionale le seguenti categorie di beni paesaggistici, tipizzati e individuati nella cartografia del P.P.R. di cui all'art. 5 e nella tabella allegato 2, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157», fra le quali colloca: «a) Fascia costiera, così come perimetrata nella cartografia del P.P.R. di cui all'art. 5; b) Sistemi a baie e promontori, falesie e piccole isole; c) Campi dunari e sistemi di spiaggia; d) Aree rocciose di cresta ed aree a quota superiore ai 900 metri s.l.m.; e) Grotte e caverne; f) Monumenti naturali ai sensi della L.R. n. 31/1989; g) Zone umide, laghi naturali ed invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; h) Fiumi torrenti e corsi d'acqua e relative sponde o piedi degli argini, per una fascia di 150 metri ciascuna, e sistemi fluviali, ripariali, risorgive e cascate, ancorché temporanee; i) Praterie e formazioni steppiche; j) Praterie di posidonia oceanica; k) Aree di ulteriore interesse naturalistico comprendenti le specie e gli habitat prioritari, ai sensi della Direttiva 92/43/CEE [...]».

Pur riferendo a tutti i beni elencati l'operazione di individuazione cartografica, tale norma, come rilevato dal Consiglio di Stato nella sentenza sezione IV, n. 2188 del 16 aprile 2012, con riferimento ad alcuni di essi (in particolare, ad es., alla fascia costiera di cui alla lettera a), demanda la determinazione del concreto ambito di tutela alla perimetrazione in cartografia. Quanto ad altri beni elencati, non è ritenuta sufficiente l'individuazione nel Piano, ma sono fornite ulteriori indicazioni prescrittive (come ad es., nel caso dei «fiumi torrenti e corsi d'acqua e relative sponde o piedi degli argini, per una fascia di 150 metri ciascuna» di cui alla lettera h). Fra questi vi sono anche «g) Zone umide, laghi naturali ed invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi», per la determinazione del concreto ambito di tutela dei quali si impone il riferimento prescrittivo alla fascia di rispetto della profondità di 300 metri.

La norma interpretativa, come riconosciuto dalla medesima Regione Sardegna, ha imposto alla Giunta di escludere il riferimento alla fascia di rispetto dei 300 metri dalla battigia con esclusivo riguardo alle zone umide, ai fini della determinazione del loro concreto ambito di tutela, separandole quindi dai laghi naturali e dagli invasi artificiali, facendo retroagire tale ridotta tutela al momento dell'entrata in vigore del PPR, e cioè al 2006, al preteso scopo di rimediare ad una imperfezione tecnica della norma impugnata ed alla necessità di fronteggiare «motivi imperativi di interesse generale».

Tuttavia, l'ipotesi della norma regionale impugnata non è riconducibile a quella delle norme retroattive volte a rimediare ad «una imperfezione tecnica della legge interpretata, ristabilendo un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore» (sentenza n. 78 del 2012): nella specie, la volontà del legislatore deve ravvisarsi, alla luce di quanto statuito nella legge regionale n. 8 del 2004 e nelle relative norme del cosiddetto Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, nella volontà di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio, in primo luogo attraverso lo strumento del Piano paesistico regionale (art. 1 della legge regionale n. 8 del 2004; art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio). L'effetto prodotto dalla norma regionale impugnata, all'opposto, risulta essere quello di una

riduzione dell'ambito di protezione riferita ad una categoria di beni paesaggistici, le zone umide, senza che ciò sia imposto dal necessario soddisfacimento di preminenti interessi costituzionali. E ciò, peraltro, in violazione di quei limiti che la giurisprudenza costituzionale ha ravvisato alla portata retroattiva delle leggi, con particolare riferimento al rispetto delle funzioni riservate al potere giudiziario.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2012.

4.4.– Il ricorrente chiede, altresì, a questa Corte se, «a seguito dell'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2012», debba ritenersi «automaticamente caducato anche il comma 2 del predetto articolo, poiché privo di presupposto e quindi inapplicabile».

4.4.1.– Preliminarmente, deve dichiararsi non fondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione in riferimento a tale richiesta, in quanto, in primo luogo, un simile istituto non sarebbe previsto dall'ordinamento, e poi perché non sarebbero indicate le norme da colpire, né sarebbero fornite adeguate motivazioni a sostegno della richiesta di caducazione.

Dal tenore del ricorso si evince chiaramente che si tratta della richiesta di una declaratoria di illegittimità costituzionale consequenziale, di cui all'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), del comma 2 dell'art. 1, della medesima legge regionale n. 20 del 2012, basata sull'assunto che tale disposizione, oltre a divenire priva di presupposto e quindi inapplicabile ove "privata" del comma 1, è strettamente connessa alla norma espressa dal comma 1, limitandosi solo a precisarne la portata. L'eccezione proposta è pertanto priva di fondamento, considerato che la norma di cui si chiede la caducazione è precisamente individuata e che sono, sia pure sinteticamente, indicate anche le ragioni che stanno a fondamento di tale richiesta.

4.4.2.– Nel merito, la questione proposta in via consequenziale è fondata.

L'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 20 del 2012, nella parte in cui dispone che «I comuni e gli altri enti competenti, in conformità alla deliberazione di interpretazione autentica della Giunta regionale di cui al comma 1, sono tenuti ad adottare i necessari atti conseguenti con riferimento ai titoli abilitativi rilasciati a decorrere dal 24 maggio 2006, data di adozione del Piano paesaggistico regionale», è infatti strettamente ed inscindibilmente connesso a quanto statuito nel comma 1, non solo perché ne conferma la portata retroattiva, ma anche in quanto ne presuppone l'applicazione.

Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 20 del 2012, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giuseppe TESAURO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2013.

Sentenza: 17 dicembre 2013, n. 309

Materia: difesa; tutela del lavoro e coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 2, 3, 23, 52, primo comma, 117, commi secondo, lettere d) e l), e terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19 (Disposizioni per la valorizzazione dei servizi volontari in Provincia di Bolzano e modifiche di leggi provinciali in materia di attività di cooperazione allo sviluppo e personale) – artt. 3, comma 1, lettera a); 6, commi 5, 6 e 9; 15, comma 1, lettera b)

Esito: 1) illegittimità costituzionale parziale dell'art. 3, comma 1, lettera a);

2) illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 9;

3) illegittimità costituzionale parziale dell'art. 6, commi 5 e 6,

4) illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera b);

5) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 6, comma 5, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La Corte ritiene fondata la questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge censurata che prevede che anche il servizio civile nazionale, di cui alla legge n. 64 del 2001, al pari del servizio civile provinciale, realizzi le finalità indicate nell'art. 1 di tale legge. A giudizio della Corte, che condivide pienamente le argomentazioni del ricorrente, la disciplina del servizio civile nazionale (richiamata dalla legge provinciale censurata) rientra nella nozione di “*difesa*” ai sensi dell'art. 52 Cost. e pertanto è ascrivibile alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost. che riserva allo Stato non solo la materia «*forze armate*» ma anche la «*difesa*» e, come afferma la delibera del Consiglio dei ministri che ha disposto l'impugnativa in questione, la «*sicurezza dello Stato*». (sentenze n. 531 del 2005, n. 229 e n. 228 del 2004). L'art. 52 Cost., il quale configura la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino, ha una estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare, potendo tale dovere essere adempiuto anche attraverso adeguate attività di impegno sociale non armato.

La Corte precisa che i parametri costituzionali devono essere letti alla luce delle evoluzioni normative e giurisprudenziali che già avevano consentito di ritenere che essi non si limitassero a dare copertura solo ad attività finalizzate a contrastare o prevenire

una aggressione esterna, potendo comprendere anche attività di impegno sociale non armato (sentenza n. 164 del 1985) e che vi è una profonda e sostanziale differenza tra il primo ed il secondo comma dell'art. 52 Cost. in quanto, mentre il dovere di difesa è inderogabile, nel senso che nessuna legge potrebbe farlo venir meno, il servizio militare è obbligatorio *“nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge”*, purché, ovviamente, *“non siano violati altri precetti costituzionali”*». Le Regioni e le Province autonome hanno precisi spazi in cui possono svolgere attività sia nell'ambito del servizio civile nazionale, sia in settori da esso differenziati ma contigui.

Per ciò che riguarda il primo aspetto, la riserva allo Stato della competenza a disciplinare il servizio civile nazionale non comporta che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale. Il legislatore, nel disciplinare il servizio civile nazionale, ha allocato le funzioni amministrative tanto a livello centrale, presso l'Ufficio nazionale per il servizio civile, quanto a livello regionale (artt. 2, 4, 5 e 6 del d.lgs. n. 77 del 2002). Le Regioni, dunque, sono direttamente coinvolte nella gestione del servizio civile nazionale (sentenza n. 58 del 2007), fermo restando che non possono incidere sugli aspetti organizzativi e procedurali del servizio (sentenza n. 228 del 2004), né possono rovesciare il rapporto logico-giuridico che esiste tra le due legislazioni, imponendo esse prescrizioni al legislatore statale.

Per ciò che riguarda il secondo aspetto, vi è da precisare che la riconduzione alla competenza legislativa esclusiva statale del servizio civile nazionale, non preclude alle Regioni ed alle Province autonome la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio della propria competenza legislativa, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale, che ha peraltro natura sostanzialmente diversa da questo, non essendo riconducibile al dovere di difesa (sentenze n. 58 del 2007 e n. 531 del 2005). Da ciò risulta evidente che la disposizione censurata non ha ad oggetto né la partecipazione della Provincia autonoma all'attuazione del servizio civile nazionale né la sua competenza a istituire un proprio servizio civile provinciale. Il legislatore provinciale detta inoltre disposizioni che incidono sul servizio civile nazionale, assegnando ad esso le finalità perseguite dalla legislazione provinciale e assimilandolo, o meglio confondendolo, con il servizio civile provinciale. A seguito di ciò pertanto la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, lettera a) nella parte in cui prevede che le finalità indicate nell'art. 1 possano essere realizzate anche tramite il servizio civile nazionale, in quanto detta una disciplina che si indirizza al servizio civile nazionale, pretendendo di subordinarne il funzionamento alle decisioni legislative della Provincia, in violazione degli artt. 52 e 117, secondo comma, lettera d), Cost.

L'accoglimento della prima questione ha comportato, quale diretta conseguenza, il riconoscimento della fondatezza delle questioni ad essa strettamente collegate, prospettate con riferimento all'art. 6, commi 5, 6 (esclusivamente nella parte in cui si riferiscono al servizio civile nazionale) e 9.

L'art. 6, comma 9, recita: *“Se il servizio di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), è svolto ai sensi della legge 6 marzo 2001, n. 64, ai volontari e alle volontarie spetta l'assegno per il servizio civile di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77, comprese le eventuali indennità. Non spetta loro il rimborso spese di cui al comma 2”*.

Tale disposizione, pertanto, si riferisce esclusivamente all'ipotesi in cui il servizio previsto dall'art. 3, comma 1, lettera a), sia svolto dai volontari del servizio civile nazionale di cui alla legge n. 64 del 2001.

Risulta evidente il nesso che lega le due disposizioni, in virtù del quale all'illegittimità dell'una consegue necessariamente l'illegittimità dell'altra per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost.

L'art. 6, comma 6, prevede invece che ai volontari e alle volontarie di cui all'art. 3, comma 1, lettere a), b) e c), siano garantite le assicurazioni obbligatorie per la copertura del rischio infortuni e la responsabilità civile.

Per gli stessi motivi innanzi indicati la Corte ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui si riferisce anche alle ipotesi in cui il servizio previsto dall'art. 3, comma 1, lettera a), sia svolto dai volontari del servizio civile nazionale.

E' stata ritenuta fondata anche la questione relativa all'art. 6, comma 5, nella parte in cui si riferisce anche alle ipotesi in cui il servizio previsto dall'art. 3, comma 1, lettera a), sia svolto dai volontari del servizio civile nazionale.

E' stata ritenuta fondata anche l'ultima questione, quella relativa all'art. 15, comma 1, lettera b), ritenuto illegittimo per contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui esclude che possano prestare il servizio civile provinciale gli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, ai quali invece il testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero») garantirebbe parità di trattamento.

La norma in esame, a giudizio della Corte, non disciplina il servizio civile volontario provinciale ma si riferisce esclusivamente alla diversa ipotesi del servizio sociale volontario provinciale definito dall'art. 3, comma 1, lettera b), come «*il servizio [...] svolto da persone adulte a partire dall'età di 29 anni, per una durata massima di 32 mesi, presso organizzazioni ed enti di diritto pubblico e privato, grazie al quale i volontari e le volontarie conseguono i crediti e i benefici di cui all'articolo 6, commi 1, 2, 5 e 6*». Per tale motivo è irragionevole subordinare la possibilità di accedere al servizio sociale volontario al possesso della cittadinanza italiana o di altro stato dell'Unione europea, in quanto si tratta di prestazioni personali effettuate spontaneamente a favore di altri individui o della collettività.

Tali prestazioni rappresentano la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, e la partecipazione a tale forme di solidarietà deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente.

Ne consegue che deve essere riconosciuta anche agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio italiano la possibilità di partecipare al servizio sociale volontario, quale espressione del principio solidaristico di cui si è detto. Inoltre dette ragioni valgono, in questo caso, anche a rafforzare quelle esigenze di integrazione nella comunità e di pieno sviluppo della persona che devono essere assicurate dalla legislazione in materia di trattamento dello straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato.

Infatti al legislatore è consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia, ma una volta che il diritto a soggiornare non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri

stabilendo nei loro confronti particolari limitazioni né per il godimento dei diritti fondamentali della persona (sentenza n. 306 del 2008), né nell'esercizio dei doveri di solidarietà previsti dalla Costituzione.

Volontariato - Norme della Provincia di Bolzano - Servizio civile - Previsione che i volontari vengano retribuiti con le modalità previste dagli artt. 70 e seguenti del decreto legislativo n. 276 del 2003 - Ritenuta qualificazione del servizio prestato dai volontari quale prestazione di lavoro di natura occasionale - Asserita violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile - Asserita violazione del principio di solidarietà sociale - Ricorso del Governo - Censura riferita a parametri che non sono contenuti nella delibera governativa di impugnazione della legge provinciale - Motivazione insufficiente - Inammissibilità delle questioni. - Legge della Provincia di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19, art. 6, comma 5. - Costituzione, artt. 2, 3 e 117, secondo comma, lettera l).

Volontariato - Norme della Provincia di Bolzano - Servizio civile - Previsione che anche il servizio civile nazionale, al pari del servizio civile provinciale, realizzi la finalità di contribuire "alla valorizzazione dei servizi volontari nonché alla promozione delle forme peculiari dell'impegno civile della popolazione provinciale, avvalendosi, per il raggiungimento di questo fine, delle risorse della società civile e del volontariato, nonché dei propri servizi in campo sociale, sanitario, culturale, ambientale, educativo e del tempo libero" - Disposizione che assegna al servizio civile nazionale le finalità perseguite dalla legislazione provinciale e lo assimila con il servizio civile provinciale - Disciplina che esorbita dalla competenza provinciale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di difesa e sicurezza dello Stato - Illegittimità costituzionale parziale. - Legge della Provincia di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19, art. 3, comma 1, lettera a). - Costituzione, artt. 52 e 117, secondo comma, lettera d).

Volontariato - Norme della Provincia di Bolzano - Servizio civile - Trattamento economico dei volontari del servizio civile nazionale impiegati nel servizio civile provinciale - Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a) della medesima legge provinciale, che assimila il servizio civile nazionale a quello provinciale - Inscindibile nesso tra le due disposizioni - Disciplina che esorbita dalla competenza provinciale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di difesa e sicurezza dello Stato - Illegittimità costituzionale. - Legge della Provincia di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19, art. 6, comma 9. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera d).

Volontariato - Norme della Provincia di Bolzano - Servizio civile - Coperture assicurative dei volontari del servizio civile nazionale impiegati nel servizio civile provinciale - Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a) della medesima legge provinciale, che assimila il servizio civile nazionale a quello provinciale - Inscindibile nesso tra le due disposizioni - Disciplina che esorbita dalla competenza provinciale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di difesa e sicurezza dello Stato - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di ulteriori profili di censura. - Legge della Provincia di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19, art. 6, comma 6. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera d); (artt. 52, primo comma, e 117, terzo comma).

Volontariato - Norme della Provincia di Bolzano - Servizio civile - Previsione che i volontari del servizio civile nazionale impiegati nel servizio civile provinciale vengano retribuiti con le modalità previste dagli artt. 70 e seguenti del decreto legislativo n. 276 del 2003 - Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a) della medesima legge provinciale, che assimila il servizio civile nazionale a quello provinciale - Inscindibile nesso tra le due disposizioni - Disciplina che esorbita dalla competenza provinciale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di difesa e sicurezza dello Stato - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Provincia di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19, art. 6, comma 5. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera d).

Volontariato - Straniero - Norme della Provincia di Bolzano - Servizio sociale volontario provinciale - Partecipazione degli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato - Esclusione - Irragionevole disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Provincia di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19, art. 15, comma 1, lettera b). - Costituzione, art. 3. (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.52 del 27-12-2013)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera a); 6, commi 5, 6 e 9; 15, comma 1, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19 (Disposizioni per la valorizzazione dei servizi volontari in Provincia di Bolzano e modifiche di leggi provinciali in materia di attività di cooperazione allo sviluppo e personale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 - 28 gennaio 2013, depositato in cancelleria il 4 febbraio 2013 ed iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Renate Von Guggenberg e Michele Costa per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera a), 6, commi 5, 6 e 9, 15, comma 1, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19 (Disposizioni per la valorizzazione dei servizi volontari in Provincia di Bolzano e modifiche di leggi provinciali in materia di attività di cooperazione allo sviluppo e personale), per violazione degli artt. 2, 3, 23, 52, primo comma, 117, commi secondo, lettere d) e l), e terzo, della Costituzione.

2.– In particolare, secondo il ricorrente, l'art 3, comma 1, lettera a), della legge citata, nella parte in cui prevede che le finalità indicate nell'art. 1 possano essere realizzate anche tramite il servizio civile nazionale di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64 (Istituzione del servizio civile nazionale), violerebbe l'art. 52, primo comma, e l'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., in quanto alle Regioni e alle Province non è consentito, come sarebbe sottolineato anche dalla sentenza n. 228 del 2004 di questa Corte, disporre direttamente del servizio civile nazionale per compiti che rientrano nelle loro competenze, e quindi estranei alla funzione di difesa della Patria.

2.1.– Per gli stessi motivi vengono censurati anche l'art. 6, comma 9, della predetta legge provinciale, nella parte in cui prevede che, nel caso in cui il servizio civile sia svolto ai sensi della legge n. 64 del 2001, ai volontari spetti l'assegno di cui all'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64), e l'art. 6, comma 6,

della medesima legge provinciale, il quale prevede, a favore di tutti i volontari impegnati nei servizi di cui all'art. 3, comma 1, lettere a), b) e c), della legge provinciale, una copertura assicurativa per il rischio da infortuni e per la responsabilità civile, includendo in tal modo nell'ambito di operatività dell'obbligo di copertura assicurativa anche i volontari del servizio civile nazionale.

L'art. 6, comma 6, è impugnato anche per violazione della competenza legislativa concorrente dello Stato nelle materie «tutela del lavoro» e «coordinamento della finanza pubblica». A tal proposito il ricorrente evidenzia che il legislatore statale è già intervenuto in materia di copertura assicurativa del servizio civile nazionale con l'art. 9, comma 3, del d.lgs. n. 77 del 2002 e non sarebbe dunque consentito alla Provincia sovrapporsi in questo ambito, stabilendo un distinto e concorrente sistema di assicurazione contro i rischi di infortuni e per la responsabilità civile.

2.2.– La quarta questione sollevata attiene al comma 5 dell'art. 6 della legge provinciale n. 19 del 2012 nella parte in cui prevede che, qualora sussistano i requisiti, i volontari e le volontarie vengano retribuiti con le modalità previste dagli artt. 70 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), così sostanzialmente qualificando il servizio prestato dai volontari quale prestazione di lavoro di natura occasionale. La citata disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva statale la materia dell'ordinamento civile.

La norma censurata violerebbe anche gli artt. 2 e 3 Cost., giacché, prevedendo un trattamento più favorevole per i volontari che operano nell'ambito del servizio civile provinciale rispetto a coloro che svolgono attività di volontariato, si porrebbe in contrasto con il fondamentale principio di gratuità dell'attività di volontariato che trova il proprio fondamento nel principio di solidarietà sociale.

Infine, il suddetto comma 5, nella parte in cui prevede che la disciplina ivi prevista trovi applicazione nei confronti dei volontari del servizio civile nazionale, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost. perché pretenderebbe di disciplinare dal punto di vista contrattuale e retributivo anche il servizio civile nazionale, riservato alla competenza esclusiva dello Stato.

2.3.– Il ricorrente impugna anche l'art. 15, comma 1, lettera b), della legge provinciale perché, escludendo che possano prestare il servizio «civile» (recte: sociale) volontario gli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, contrasterebbe con l'art. 3 Cost. che vieta discriminazioni fondate sulla nazionalità. L'Avvocatura evidenzia che il testo unico in materia di immigrazione non pone alcun divieto in tema di volontariato e, anzi, afferma che lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode degli stessi diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano. L'esclusione degli stranieri regolarmente soggiornanti dalla possibilità di prestare il servizio «civile» (recte: sociale) si tradurrebbe pertanto in una ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento discriminatoria.

3.– Preliminarmente, deve essere esaminata l'eccezione della Provincia autonoma di Bolzano di inammissibilità delle questioni di costituzionalità promosse con riferimento agli artt. 2 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal momento che nella delibera governativa di impugnazione della legge provinciale n. 19 del 2012, adottata nella

riunione del Consiglio dei ministri del 18 gennaio 2013, non sono individuati, nemmeno in via generale, tali parametri di giudizio.

L'eccezione è fondata.

Sul punto questa Corte si è espressa in maniera costante, dichiarando che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve sussistere, a pena d'inammissibilità, 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 di impugnazione. Tale principio non riguarda solamente l'individuazione della norma censurata, ma anche l'esatta delimitazione dei parametri del ricorso. L'assenza di qualsiasi riferimento, nella specie, alla sussistenza di una volontà politica di impugnare la normativa de qua anche con riferimento agli artt. 2 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., rende dunque inammissibili le relative censure (ex plurimis: sentenze n. 236 del 2013, n. 198 e n. 149 del 2012).

3.1.– La censura relativa all'art. 6, comma 5, della legge provinciale n. 19 del 2012 in relazione agli artt. 2 e 3 Cost. è inammissibile.

Come si è detto, secondo il ricorrente tale disposizione, prevedendo un trattamento più favorevole per i volontari che operano nell'ambito del servizio civile provinciale rispetto a coloro che svolgono attività di volontariato, si porrebbe in contrasto con il fondamentale principio di gratuità dell'attività di volontariato che trova il proprio fondamento nel principio di solidarietà sociale.

Si è già precisato che, a causa dell'assenza nella deliberazione del Consiglio dei ministri di qualsivoglia indicazione dei parametri rappresentati dagli artt. 2 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., ad essi non può farsi riferimento.

Deve, inoltre, evidenziarsi che l'Avvocatura dello Stato, nel motivare la censura relativa all'art 3 Cost., si limita a richiamare i principi affermati da questa Corte con la sentenza n. 75 del 1992 senza in alcun modo far riferimento alle ragioni per le quali tali principi dovrebbero trovare applicazione anche con riferimento all'art. 6, comma 5, della legge provinciale impugnata.

In particolare, il ricorrente non si preoccupa di distinguere le diverse forme di servizio volontario che, anche prescindendo dal servizio civile nazionale, sono disciplinate dall'art. 3, comma 1, lettere a), b) e c): vale a dire il servizio civile provinciale volontario, il servizio sociale volontario e il servizio estivo volontario. La motivazione del ricorso, dunque, si rivela del tutto insufficiente in quanto non vi è alcun riferimento alle diverse ipotesi regolamentate dalla legge che, invece, sono tutte implicitamente riportate dal ricorrente al volontariato di cui alla legge n. 266 del 1991.

4.– La questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 19 del 2012 della Provincia autonoma di Bolzano è fondata.

L'art. 3, comma 1, lettera a), della legge provinciale prevede che anche il servizio civile nazionale di cui alla legge n. 64 del 2001, al pari del servizio civile provinciale, realizzi le finalità indicate nell'art. 1.

Tale ultima disposizione, al comma 1, prevede che la Provincia autonoma di Bolzano contribuisce, ai sensi dell'art. 2 Cost., «alla valorizzazione dei servizi volontari nonché alla promozione delle forme peculiari dell'impegno civile della popolazione provinciale, avvalendosi, per il raggiungimento di questo fine, delle risorse della società civile e del volontariato, nonché dei propri servizi in campo sociale, sanitario, culturale, ambientale, educativo e del tempo libero».

Nel comma 2, precisa che i servizi volontari sono finalizzati a: «a) valorizzare la cittadinanza attiva, assicurando la partecipazione delle cittadine e dei cittadini alla società tramite l'accesso ai servizi volontari senza distinzione di età, sesso e di appartenenza culturale o religiosa; b) offrire ai giovani sia nell'espletamento del servizio civile volontario che dei servizi volontari estivi, l'opportunità di rafforzare la loro coscienza sociale e di maturare esperienze e conoscenze utili ad orientarli nei loro percorsi personali e lavorativi, nonché a rafforzare il loro senso di responsabilità per il bene comune della nostra società; c) offrire alle persone adulte di ogni età le condizioni per mettere a disposizione della comunità le competenze acquisite e le esperienze maturate in cambio di benefici e crediti; d) promuovere attraverso i servizi volontari progetti ed iniziative finalizzati a soddisfare le necessità e le esigenze della collettività, con particolare riguardo alle fasce più deboli e svantaggiate della società; e) incentivare settori e azioni innovative quali la cultura della pace e della solidarietà nonché forme alternative di interventi non violenti da promuovere in situazioni di crisi; f) promuovere lo sviluppo sostenibile della società sia a livello provinciale che globale».

Il Presidente del Consiglio sostiene, innanzitutto, che la disciplina del servizio civile nazionale (richiamata dalla legge provinciale censurata) rientri nella nozione di difesa ai sensi dell'art. 52 Cost. e che, pertanto, essa sia ascrivibile alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost. conformemente a quanto già precisato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 531 del 2005, n. 229 e n. 228 del 2004). Afferma, altresì, che l'art. 52 Cost., il quale configura la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino, ha una estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare. Ricorda, infatti, che questa Corte ha già precisato che il servizio militare ha una sua autonomia concettuale e istituzionale rispetto al dovere di cui all'art. 52, primo comma, Cost., che può essere adempiuto anche attraverso adeguate attività di impegno sociale non armato.

La suddetta ricostruzione è da condividere, infatti il titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento statale è da individuare nell'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia «forze armate» ma anche la «difesa» e, come afferma la delibera del Consiglio dei ministri che ha disposto l'impugnativa in questione, la «sicurezza dello Stato». Tali parametri costituzionali debbono essere letti alla luce delle evoluzioni normative e giurisprudenziali che già avevano consentito di ritenere che esse non si limitassero a dare copertura solo ad attività finalizzate a contrastare o prevenire una aggressione esterna, potendo comprendere anche attività di impegno sociale non armato (sentenza n. 164 del 1985).

Nella sentenza da ultimo citata, nella quale si affrontava la questione della legittimità costituzionale della legge 15 dicembre 1972, n. 772 (Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza), questa Corte ha sottolineato che vi è una profonda e sostanziale differenza tra il primo ed il secondo comma dell'art. 52 Cost. «il che impone di tenere distinte le rispettive sfere di applicazione. In particolare, mentre il dovere di difesa è inderogabile, nel senso che nessuna legge potrebbe farlo venir meno, il servizio militare è obbligatorio “nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge”, purché, ovviamente, “non siano violati altri precetti costituzionali”».

In nulla le conclusioni cui perviene la suddetta sentenza sono modificate dal dato normativo rappresentato dalle leggi che hanno disposto la sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva (vale a dire la legge 14 novembre 2000, n. 331, recante «Norme per l'istituzione del servizio militare professionale», e la successiva legge 23

agosto 2004, n. 226, recante «Sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata, nonché delega al Governo per il conseguente coordinamento con la normativa di settore»). Si potrebbe anzi affermare che detta sentenza ne sia stata la fonte ispiratrice, dato che, fermi restando i doveri di cui al primo comma e le previsioni legislative che in modo specifico vengono a configurarli, con le citate leggi il legislatore ha ritenuto di sospendere lo specifico obbligo del servizio militare di leva dato che per esso il secondo comma dell'art. 52 Cost. demandava, come si precisava nella citata decisione, alla legge ordinaria la delimitazione dei modi e dei limiti di effettuazione.

Quanto si è innanzi osservato non modifica, quindi, le conclusioni cui la giurisprudenza costituzionale è pervenuta per quanto riguarda i campi di azione che in questa materia vengono ad avere le Regioni e le Province autonome. Esse hanno precisi spazi in cui possono svolgere attività sia nell'ambito del servizio civile nazionale, sia in settori da esso differenziati ma contigui.

Per ciò che riguarda il primo aspetto, vi è da dire che la riserva allo Stato della competenza a disciplinare il servizio civile nazionale non comporta che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale. Il legislatore, nel disciplinare il servizio civile nazionale, ha allocato le funzioni amministrative tanto a livello centrale, presso l'Ufficio nazionale per il servizio civile, quanto a livello regionale (artt. 2, 4, 5 e 6 del d.lgs. n. 77 del 2002). Le Regioni, dunque, sono direttamente coinvolte nella gestione del servizio civile nazionale (sentenza n. 58 del 2007), fermo restando che non possono incidere sugli aspetti organizzativi e procedurali del servizio (sentenza n. 228 del 2004), né possono rovesciare il rapporto logico-giuridico che esiste tra le due legislazioni, imponendo esse prescrizioni al legislatore statale.

Per ciò che riguarda il secondo aspetto, vi è da precisare che la riconduzione alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost. del servizio civile nazionale, non preclude alle Regioni ed alle Province autonome la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio della propria competenza legislativa, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale, che ha peraltro natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa (sentenze n. 58 del 2007 e n. 531 del 2005).

In applicazione dei principi sin qui richiamati, risulta evidente che la disposizione censurata non ha ad oggetto né la partecipazione della Provincia autonoma all'attuazione del servizio civile nazionale né la sua competenza a istituire un proprio servizio civile provinciale. Il legislatore provinciale detta inoltre disposizioni che incidono sul servizio civile nazionale, assegnando ad esso le finalità perseguite dalla legislazione provinciale e assimilandolo, o meglio confondendolo, con il servizio civile provinciale.

Ne consegue che l'art. 3, comma 1, lettera a), della citata legge provinciale, nella parte in cui prevede che le finalità indicate nell'art. 1 possano essere realizzate anche tramite il servizio civile nazionale di cui alla legge n. 64 del 2001, detta una disciplina che si indirizza al servizio civile nazionale, pretendendo di subordinarne il funzionamento alle decisioni legislative della Provincia, in violazione degli artt. 52 e 117, secondo comma, lettera d), Cost.

5.– L'accoglimento della prima questione implica, quale diretta conseguenza, che le questioni ad essa strettamente collegate, prospettate con riferimento all'art. 6, commi 5, 6 (esclusivamente nella parte in cui si riferiscono al servizio civile nazionale) e 9, sono fondate.

5.1- L'art. 6, comma 9, recita: «Se il servizio di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), è svolto ai sensi della legge 6 marzo 2001, n. 64, ai volontari e alle volontarie spetta l'assegno per il servizio civile di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77, comprese le eventuali indennità. Non spetta loro il rimborso spese di cui al comma 2».

Tale disposizione, pertanto, si riferisce esclusivamente all'ipotesi in cui il servizio previsto dall'art. 3, comma 1, lettera a), sia svolto dai volontari del servizio civile nazionale di cui alla legge n. 64 del 2001.

Risulta evidente il nesso che lega le due disposizioni, in virtù del quale all'illegittimità dell'una consegue necessariamente l'illegittimità dell'altra.

Ne consegue che per gli stessi motivi sopra indicati deve ritenersi che la norma impugnata si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost.

5.2.– L'art. 6, comma 6, prevede che ai volontari e alle volontarie di cui all'art. 3, comma 1, lettere a), b) e c), siano garantite le assicurazioni obbligatorie per la copertura del rischio infortuni e la responsabilità civile.

Il ricorrente lamenta nuovamente che il legislatore provinciale abbia disciplinato anche un aspetto del servizio civile nazionale.

Per gli stessi motivi innanzi indicati deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 6 dell'art. 6, nella parte in cui si riferisce anche alle ipotesi in cui il servizio previsto dall'art. 3, comma 1, lettera a), sia svolto dai volontari del servizio civile nazionale di cui alla legge n. 64 del 2001.

Sono assorbiti gli altri profili di censura sollevati dal ricorrente.

5.3.– Per le stesse considerazioni, la questione relativa all'art. 6, comma 5, nella parte in cui si riferisce anche alle ipotesi in cui il servizio previsto dall'art. 3, comma 1, lettera a), sia svolto dai volontari del servizio civile nazionale di cui alla legge n. 64 del 2001, è fondata.

6.– L'ultima questione riguarda l'art. 15, comma 1, lettera b), della legge provinciale n. 19 del 2012, il quale sarebbe illegittimo per contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui esclude che possano prestare il servizio civile provinciale gli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, ai quali invece il testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero») garantirebbe parità di trattamento.

La questione è fondata.

Preliminarmente, si deve precisare che è priva di pregio l'argomentazione difensiva della Provincia secondo cui la limitazione sarebbe giustificata in quanto, per stessa ammissione della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche il servizio civile nazionale è riservato ai soli cittadini.

La norma in esame, infatti, non disciplina il servizio civile volontario provinciale ma si riferisce esclusivamente alla diversa ipotesi del servizio sociale volontario provinciale definito dall'art. 3, comma 1, lettera b), come «il servizio [...] svolto da

persone adulte a partire dall'età di 29 anni, per una durata massima di 32 mesi, presso organizzazioni ed enti di diritto pubblico e privato, grazie al quale i volontari e le volontarie conseguono i crediti e i benefici di cui all'articolo 6, commi 1, 2, 5 e 6».

Fatta questa precisazione, è irragionevole subordinare la possibilità di accedere al servizio sociale volontario al possesso della cittadinanza italiana o di altro stato dell'Unione europea, in quanto si tratta di prestazioni personali effettuate spontaneamente a favore di altri individui o della collettività.

Tali prestazioni rappresentano la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, e la partecipazione a tale forme di solidarietà deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente.

Ne consegue che deve essere riconosciuta anche agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio italiano la possibilità di partecipare al servizio sociale volontario, quale espressione del principio solidaristico di cui si è detto. Inoltre dette ragioni valgono, in questo caso, anche a rafforzare quelle esigenze di integrazione nella comunità e di pieno sviluppo della persona che devono essere assicurate dalla legislazione in materia di trattamento dello straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato.

Infatti al legislatore è consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia, ma una volta che il diritto a soggiornare non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri stabilendo nei loro confronti particolari limitazioni né per il godimento dei diritti fondamentali della persona (sentenza n. 306 del 2008), né nell'esercizio dei doveri di solidarietà previsti dalla Costituzione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19 (Disposizioni per la valorizzazione dei servizi volontari in Provincia di Bolzano e modifiche di leggi provinciali in materia di attività di cooperazione allo sviluppo e personale), limitatamente alle parole: «nonché tramite il servizio civile nazionale volontario di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 9, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 19 del 2012;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 5 e 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 19 del 2012, limitatamente alla parte in cui i suddetti commi si riferiscono anche all'ipotesi in cui il servizio previsto dall'art. 3, comma 1, lettera a), sia svolto dai volontari del servizio civile nazionale di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 19 del 2012, nella parte in cui esclude i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nello Stato italiano dalla possibilità di prestare servizio sociale volontario;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 6, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 19 del 2012, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2013.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2013.

Sentenze di mero rito del secondo semestre 2013

sentenza n. 234/2013, in materia di circoscrizioni giudiziarie

sentenza n. 252/2013, conflitto tra enti

sentenza n. 288/2013, in materia di pesca

sentenza n. 311/2013, in materia di professioni

sentenza n. 312/2013, in materia di pubblico impiego

sentenza n. 315/2013, in materia di professioni