

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Direzione di area assistenza istituzionale
Settore Assistenza giuridica e legislativa

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE REGIONALE

CON NOTE DI SINTESI

II semestre 2018

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

gennaio 2019

PRESENTAZIONE

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

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

La sintesi delle sentenze del secondo semestre 2018 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, Sara Marasco, 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 Cinzia Guerrini, ad Andrea Martini e alle altre colleghe della Biblioteca del Consiglio regionale per il supporto editoriale e ad Antonella Meucci per l'attività di segreteria.

Gemma Pastore

*Dirigente del settore
Assistenza giuridica e legislativa*

Firenze, gennaio 2019

INDICE

Coordinamento informativo, statistico ed informatico

Sentenza 8 maggio 2018, n. 139

artt. 7, comma 5, 15, commi 1, 2, lettera d), e 5, nonché 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale).

pag. 1

Edilizia e urbanistica

Sentenza 5 giugno 2018, n. 140

Articolo 2, comma 2, e articolo 4, comma 1, lett. e), della legge della Regione Campania 22/06/2017, n. 19. (Misure di semplificazione e linee guida di supporto ai Comuni in materia di governo del territorio)

“ 10

Professioni, sistema contabile dello Stato (copertura finanziaria delle leggi).

Sentenza 22 maggio 2018, n. 147

articoli 1, commi 3 e 4, lettera a), 2, comma 1, 3 e 4, della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania),

“ 22

Ordine pubblico e sicurezza; caccia e pesca

Sentenza 5 giugno 2018, n. 148

Legge della Regione Veneto 17 gennaio 2017, n. 1 (Norme regionali in materia di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria: modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 "Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio" e alla legge regionale 28 aprile 1998, n. 19 "Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto")

“ 29

Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Sentenza 22 maggio 2018, n. 150

art. 1 della legge della Regione Calabria 19 febbraio 2016, n. 8 (Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti).

“ 33

Ambiente

Sentenza 22 maggio 2018, n. 151

dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 19 (Legge regionale concernente disposizioni varie), che ha modificato l'art. 47 della legge di detta Regione 4 marzo 2016 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2016).

“ 39

Tributi- Tassa automobilistica regionale

Sentenza 5 giugno 2018, n. 152

art. 19, comma 1, della legge della Regione Sicilia 5 dicembre 2016, n. 24 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione per l'esercizio

<i>finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018) e art. 34 della legge della Regione Sicilia n. 16 del 2017.....</i>	“	47
<i>Tutela della salute - nomine dei direttori generali sanitari</i>		
Sentenza 22 maggio 2018, n. 159		
<i>art. 3 della legge della Regione Siciliana 1° marzo 2017, n. 4 (Proroga dell'esercizio provvisorio per l'anno 2017 e istituzione del Fondo regionale per la disabilità. Norme urgenti per le procedure di nomina nel settore sanitario regionale)</i>	“	65
<i>Consorzi di bonifica</i>		
Sentenza 6 giugno 2018, n. 160		
<i>art. 2, 31, 32, 33 della legge della Regione Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1 (Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio);</i>	“	72
<i>Enti di area vasta. Elezione indiretta degli organi</i>		
Sentenza 4 luglio 2018, n. 168		
<i>legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano), articoli da 1 a 7.</i>	“	80
<i>Servizio civile</i>		
Sentenza 4 luglio 2018, n. 171		
<i>art. 4, comma 4, art. 5, comma 5, l'art. 7, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106).</i>	“	88
<i>Sanità – coordinamento finanza pubblica - paesaggio</i>		
Sentenza 5 giugno 2018, n. 172		
<i>articoli 17, 23, 26, 43, 48, 50, 54, 55 e 56 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I)</i>	“	99
<i>Tutela della concorrenza</i>		
Sentenza 4 luglio 2018 n. 176		
<i>art. 2, comma 1, lett. c), della legge della Regione Campania 28 luglio 2017, n. 22 «Disposizioni sui tempi per gli interventi di riqualificazione ambientale delle cave ricadenti in aree di crisi ed in Zone Altamente Critiche (ZAC) e per le cave abbandonate del Piano Regionale delle Attività Estrattive. Modifiche alla legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54».</i>	“	116
<i>Energia</i>		
Sentenza 20 giugno 2018, n. 177		
<i>articolo 15, commi 3 e 4, della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016)</i>	“	126
<i>Edilizia,urbanistica, paesaggio, governo del territorio, tutela dell'ambiente,</i>		

usi civici

Sentenza 4 luglio 2018, n. 178

art. 13, comma 1, 29, comma 1, lett. a), 37, 38 e 39 della legge della Regione autonoma della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11

“ 135

Uso della bandiera della regione da parte delle pubbliche istituzioni

Sentenza 5 giugno 2018, n. 183

legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28 (Nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione del Veneto modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 “Gonfalone e stemma della Regione”) articoli 3, comma 1, e 8, comma 1

“ 144

Ordinamento civile

Sentenza 25 settembre 2018, n. 185

articoli 61, comma 2, 62, comma 7, 64, 65 e 72, quest’ultimo anche in relazione all’art. 73, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106»

“ 154

Consorzi di bonifica

Sentenza 25 settembre 2018, n. 188

art. 23, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica)

“ 166

Pubblico impiego

Sentenza 11 ottobre 2018, n. 196

art. 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008), e dell’art. 2 della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse),

“ 181

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

Sentenza 19 giugno 2018 n. 198

intero testo e artt. 3, comma 1, lettere g) e h); 4; 5; 8; 9; 12; 13, comma 1; 14; 16, commi 1 e 2; 17; 18, comma 3; 21; 22, commi 1, 2, 3 e 4; 23, commi 1, 2, 3 e 4; 24; 26, comma 1, lettera a), e 27, d.lgs. 104/2017

“ 191

Tutela della salute - piani di rientro del disavanzo sanitario

Sentenza 9 ottobre 2018; n. 199

artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 nonché l’intera legge della Regione Campania 28 settembre 2017, n. 26 (Organizzazione dei servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico)

“ 237

Tutela del paesaggio, foreste

Sentenza 25 settembre 2018, n. 201

art. 8, comma 4, e art. 12, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura)

“ 244

Caccia

Sentenza 9 ottobre 2018, n. 206

art. 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Lombardia 17 luglio 2017, n. 19 (Gestione faunistica-venatoria del cinghiale e recupero degli ungulati feriti)

“ 251

Ordine pubblico e Sicurezza

Sentenza 25 settembre 2018, n. 208

art. 6, comma 3, della legge della Regione Lombardia 6 novembre 2017, n. 24 (Interventi regionali di aiuto e assistenza alle vittime del terrorismo e di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i processi di radicalizzazione violenta).

“ 256

Tributi

Sentenza 10 ottobre 2018, n. 209

art. 10, comma 1, della legge della Regione Liguria 4 febbraio 2005, n. 3. . .

“ 262

Uso della lingua italiana, minoranze linguistiche, unità e indivisibilità della Repubblica

Sentenza 25 settembre 2018, n. 210

legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 31 ottobre 2017, n. 8 (Istituzione del nuovo Comune di Sèn Jan di Fassa - Sèn Jan mediante la fusione dei comuni di Pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich) articolo 1 .

“ 267

Ambiente – gestione dei rifiuti

Sentenza 9 ottobre 2018, n. 215

articoli 13, 15, comma 4, e 23 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 20 ottobre 2017, n. 34 (Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare)

“ 274

Caccia; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Sentenza 24 ottobre 2018, n. 217

art. 44, commi 2 e 6, lett. c), della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10.

“ 289

Tutela della salute - prodotti alimentari tradizionali

Sentenza 23 ottobre 2018, n. 219

art. 1 della legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 41 (Disposizioni per agevolare l'uso dei locali di stagionatura tradizionali - modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2004, n. 5 “Norme per l'individuazione dei prodotti a base di latte ritenuti storici e/o tradizionalmente fabbricati”)

“ 293

Tutela della concorrenza

Sentenza 6 novembre 2018, n. 221.

artt. 1, comma 2, 3, 4, commi 1, lettera b), e 2, e 6 della legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 25 (Qualificazione e tutela dell'impresa balneare)

“ 300

Professioni

Sentenza 6 novembre 2018, n. 228

articolo 1, 2, 3 e 5 della legge della Regione Puglia 20 dicembre 2017, n. 60

<i>(Disposizioni in materia di clownterapia)</i>	“	307
<i>Diritti civili e sociali (dibattito pubblico) e governo del territorio (opere pubbliche)</i>		
Sentenza 9 ottobre 2018, n. 235		
<i>art. 7, commi 2, 5 e 12, della legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 (Legge sulla partecipazione)</i>	“	314
<i>Tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica</i>		
Sentenza 5 dicembre 2018, n. 238		
<i>articoli 23, 26, 30, 33 e 45 della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017)</i>	“	322
<i>Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale (organizzazione del personale)</i>		
Sentenza 21 novembre 2018, n. 241		
<i>art. 22, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d’Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020)</i>	“	333
<i>Edilizia - urbanistica</i>		
Sentenza 6 novembre 2018, n. 245		
<i>articoli 4, comma 4, 5, comma 2, e 7 della legge della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d’uso e contenimento dell’uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni)</i>	“	343
<i>Procedimento amministrativo (semplificazione delle procedure relative ad attività economiche) e tutela ambientale</i>		
Sentenza 6 novembre 2018, n. 246		
<i>artt. 6, commi 1, 2 e 6; 7, commi 6, 7, 8, lettera c), e 9; e 8, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio)</i>	“	353
<i>Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; coordinamento della finanza pubblica</i>		
Sentenza 21 novembre 2018 n. 247		
<i>artt. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 14, nonché l’intero testo della legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n. 16 (Disposizioni regionali in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo)</i>	“	377
<i>Sanità</i>		
Sentenza 5 dicembre 2018, n. 249		
<i>artt. 1, comma 1, lettera b) – nella parte in cui sostituisce gli artt. 33, comma 3, e 34, comma 2, lettera c), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità) – e 2 della legge della stessa Regione 12 dicembre 2017, n. 33, recante «Evoluzione del Sistema Socio-Sanitario Lombardo: modifiche al Titolo III “Disciplina dei rapporti tra la Regione e le Università della Lombardia con facoltà di medicina e chirurgia per lo svolgimento di attività assistenziali, formative e di ricerca” della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo</i>		

<i>unico delle leggi regionali in materia di sanità)»</i>	“	384
<i>Elenco delle sentenze di mero rito</i>	“	393

Sentenza: 8 maggio 2018, n. 139

Materia: Coordinamento informativo, statistico ed informatico

Parametri invocati: 3, 81, 97, 3, 117, quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: artt. 7, comma 5, 15, commi 1, 2, lettera d), e 5, nonché 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale).

Esito:

1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1, 2, lettera d), e 5, della legge 28 luglio 2016, n. 154 promossa, in riferimento agli artt. 81, 97, 117, quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Veneto

2) non fondatezza della questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5, e 16 della legge n. 154 del 2016, promosse, in riferimento, rispettivamente, agli artt. 81, 97, 117, quarto comma, 118, 119 e 120 Cost., e agli artt. 3, 97, 117, quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Veneto

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Con ricorso depositato il 18 ottobre 2016, la Regione Veneto ha proposto in via principale questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto gli artt. 7, comma 5, 15, commi 1, 2, lettera d), e 5, nonché 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale).

La Corte tratta in via preliminare la questione relativa all'art. 15, commi 1, 2, lettera d), e 5, della legge n. 154 del 2016, il quale – disponendo la delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino di enti, società ed agenzie vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – prevede, nell'ambito della riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), con riferimento alla revisione del modello di coordinamento degli organismi pagatori a livello regionale, quali criteri direttivi «l'introduzione di un modello organizzativo omogeneo, l'uniformità dei costi di gestione del sistema tra i diversi livelli regionali e l'uniformità delle procedure e dei sistemi informativi tra i diversi livelli», prescrivendo, quale unico strumento di concertazione intergovernativa, il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da rendere nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo potrà comunque procedere.

La Corte rileva che, nonostante il decorso del termine legislativamente previsto, non è stato dato seguito alla delega.

La mancata adozione del decreto legislativo entro il termine fissato nella legge delega impedisce che la norma censurata trovi applicazione.

La Corte dichiara dunque l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per sopravvenuta carenza di interesse a coltivare il ricorso (sentenze n. 141 del 2016, n. 326 del 2010 e n. 71 del 2005, ordinanza n. 1 del 2017).

Passando ad esaminare le altre questioni, la Corte le ritiene tutte non fondate sulla base delle seguenti argomentazioni.

L'art. 7 della legge n. 154 del 2016, al comma 1, istituisce il Sistema informativo per il biologico (SIB), che utilizza l'infrastruttura del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), al fine di gestire i procedimenti amministrativi degli operatori e degli organismi di controllo previsti dalla normativa europea relativi allo svolgimento di attività agricole e di acquacoltura con metodo biologico, disponendo, al successivo comma 5, l'obbligo per le Regioni dotate di propri sistemi informatici per la gestione dei procedimenti relativi all'agricoltura e all'acquacoltura biologiche, di attivare (entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge) i sistemi di cooperazione applicativa della pubblica amministrazione necessari a garantire il flusso delle informazioni tra il SIB e i sistemi informativi regionali.

La Corte ricorda che la competenza statale nella materia concernente il «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.) concerne le disposizioni «strumentali per “assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione” (sentenza n. 17 del 2004; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013)» (sentenze n. 284 e n. 251 del 2016).

La previsione in esame rappresenta una misura tecnico-operativa indispensabile per garantire il flusso delle informazioni tra i sistemi informativi regionali e quello nazionale, ove permanga, a seguito dell'inadempimento regionale, una situazione di non comunicabilità tra di essi.

La disposizione censurata rientra, pertanto, nell'ambito della competenza esclusiva statale di cui al secondo comma, lettera r), dell'art. 117 Cost. e non viola gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., non determinando alcuna lesione delle competenze regionali.

Infine, secondo la Regione Veneto, l'art. 16 della legge n. 154 del 2016, che istituisce presso l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) la Banca delle terre agricole, pur facendo salva la eventuale disciplina regionale relativa alla gestione dei terreni incolti e abbandonati, verrebbe sostanzialmente a sovrapporsi a quest'ultima senza che sia prevista alcuna forma di coordinamento; in particolare, si sovrapporrebbe alla legge regionale 8 agosto 2014, n. 26 (Istituzione della banca della terra veneta), la quale ha istituito la «banca della terra veneta», contenente un inventario completo e aggiornato dell'offerta dei terreni suscettibili di coltivazione e delle aziende agricole di proprietà pubblica e privata disponibili per operazioni di assegnazione, comprensivo quindi dei terreni «abbandonati o incolti».

La questione non è fondata per erroneità del presupposto interpretativo (tra le ultime, sentenza n. 53 del 2018).

Una corretta lettura della norma censurata porta, infatti, ad escludere la sovrapposizione regolatoria lamentata dalla ricorrente.

Innanzitutto, l'impugnato art. 16, all'ultimo comma, fa espressamente salve le disposizioni contenute nelle leggi regionali relativamente ai terreni «incolti e abbandonati».

Secondo quanto sancito dall'art. 1 della legge 4 agosto 1978, n. 440 (Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate), le Regioni «provvedono ad emanare norme di attuazione secondo i principi e i criteri stabiliti dalla presente legge per il recupero produttivo delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, anche al fine della salvaguardia degli equilibri idrogeologici e della protezione dell'ambiente».

La medesima legge statale, all'art. 5, dispone che le Regioni assegnano per la coltivazione le terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, anche appartenenti ad enti pubblici e morali, compresi i terreni demaniali, ai richiedenti che si obbligano a coltivarle in forma singola o associata.

L'art. 4 della legge reg. Veneto n. 26 del 2014, poi, richiamando la norma statale da ultimo riportata, disciplina le modalità di assegnazione per l'utilizzo dei beni inseriti nella banca della terra veneta.

Tale quadro normativo non è intaccato dalla disposizione censurata.

Quest'ultima, infatti, si limita ad istituire la Banca delle terre agricole, con il dichiarato «obiettivo di costituire un inventario completo della domanda e dell'offerta dei terreni e delle aziende agricoli, che si rendono disponibili anche a seguito di abbandono dell'attività produttiva e di prepensionamenti, raccogliendo, organizzando e dando pubblicità alle informazioni necessarie sulle caratteristiche naturali, strutturali ed infrastrutturali dei medesimi, sulle modalità e condizioni di cessione e di acquisto degli stessi nonché sulle procedure di accesso alle agevolazioni di cui al capo III del titolo I del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185, e successive modificazioni».

Si tratta, cioè, di una mappatura tesa unicamente a consentire ai soggetti che cercano terreni in vendita da poter coltivare di accedere agevolmente ad una banca di dati di portata nazionale, così trovando in un'unica fonte le caratteristiche dei terreni siti in tutto il territorio nazionale, la loro posizione, le tipologie di coltivazioni e i valori catastali, mentre la gestione amministrativo-civilistica rimane alla Regione.

La Corte tratta in via preliminare la questione relativa all'art. 15, commi 1, 2, lettera d), e 5, della legge n. 154 del 2016, il quale – disponendo la delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino di enti, società ed agenzie vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – prevede, nell'ambito della riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), con riferimento alla revisione del modello di coordinamento degli organismi pagatori a livello regionale, quali criteri direttivi «l'introduzione di un modello organizzativo omogeneo, l'uniformità dei costi di gestione del sistema tra i diversi livelli regionali e l'uniformità delle procedure e dei sistemi informativi tra i diversi livelli», prescrivendo, quale unico strumento di concertazione intergovernativa, il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da rendere nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo potrà comunque procedere.

La Corte rileva che, nonostante il decorso del termine legislativamente previsto, non è stato dato seguito alla delega. La mancata adozione del decreto legislativo entro il termine fissato nella legge delega impedisce che la norma censurata trovi applicazione.

La Corte dichiara dunque l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per sopravvenuta carenza di interesse a coltivare il ricorso (sentenze n. 141 del 2016, n. 326 del 2010 e n. 71 del 2005, ordinanza n. 1 del 2017).

Passando ad esaminare nel merito le altre questioni, la Corte le ritiene tutte non fondate.

L'art. 7 della legge n. 154 del 2016, al comma 1, istituisce il Sistema informativo per il biologico (SIB), che utilizza l'infrastruttura del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), al fine di gestire i procedimenti amministrativi degli operatori e degli organismi di controllo previsti dalla normativa europea relativi allo svolgimento di attività agricole e di acquacoltura con metodo biologico, disponendo, al successivo comma 5, l'obbligo per le Regioni dotate di propri sistemi informatici per la gestione dei procedimenti relativi all'agricoltura e all'acquacoltura biologiche, di attivare (entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge) i sistemi di cooperazione applicativa della pubblica amministrazione necessari a garantire il flusso delle informazioni tra il SIB e i sistemi informativi regionali.

A tal proposito la Corte ricorda che la competenza statale nella materia concernente il «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.) concerne le disposizioni «strumentali per “assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione” (sentenza n. 17 del 2004; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013)» (sentenze n. 284 e n. 251 del 2016).

Ebbene, prosegue la Corte, la previsione in esame rappresenta una misura tecnico-operativa indispensabile per garantire il flusso delle informazioni tra i sistemi informativi regionali e quello nazionale, ove permanga, a seguito dell'inadempimento regionale, una situazione di non comunicabilità tra di essi.

La disposizione censurata rientra, pertanto, nell'ambito della competenza esclusiva statale di cui al secondo comma, lettera r), dell'art. 117 Cost. e non viola gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., non determinando alcuna lesione delle competenze regionali.

Infine, secondo la Regione Veneto, l'art. 16 della legge n. 154 del 2016, che istituisce presso l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) la Banca delle terre agricole, pur facendo salva la eventuale disciplina regionale relativa alla gestione dei terreni incolti e abbandonati, verrebbe sostanzialmente a sovrapporsi a quest'ultima senza che sia prevista alcuna forma di coordinamento; in particolare, si sovrapporrebbe alla legge regionale 8 agosto 2014, n. 26 (Istituzione della banca della terra veneta), la quale ha istituito la «banca della terra veneta», contenente un inventario completo e aggiornato dell'offerta dei terreni suscettibili di coltivazione e delle aziende agricole di proprietà pubblica e privata disponibili per operazioni di assegnazione, comprensivo quindi dei terreni «abbandonati o incolti».

La questione ad avviso della Corte non è fondata per erroneità del presupposto interpretativo (tra le ultime, sentenza n. 53 del 2018).

Una corretta lettura della norma censurata porta, infatti, ad escludere la sovrapposizione regolatoria lamentata dalla ricorrente.

Innanzitutto, l'impugnato art. 16, all'ultimo comma, fa espressamente salve le disposizioni contenute nelle leggi regionali relativamente ai terreni «incolti e abbandonati».

Secondo quanto sancito dall'art. 1 della legge 4 agosto 1978, n. 440 (Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate), le Regioni «provvedono ad emanare norme di attuazione secondo i principi e i criteri stabiliti dalla presente legge per il recupero produttivo delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, anche al fine della salvaguardia degli equilibri idrogeologici e della protezione dell'ambiente».

La medesima legge statale, all'art. 5, dispone che le Regioni assegnano per la coltivazione le terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, anche appartenenti ad enti pubblici e morali, compresi i terreni demaniali, ai richiedenti che si obbligano a coltivarle in forma singola o associata.

L'art. 4 della legge reg. Veneto n. 26 del 2014, poi, richiamando la norma statale da ultimo riportata, disciplina le modalità di assegnazione per l'utilizzo dei beni inseriti nella banca della terra veneta.

Tale quadro normativo non è intaccato dalla disposizione censurata.

Quest'ultima, infatti, si limita ad istituire la Banca delle terre agricole, con il dichiarato «obiettivo di costituire un inventario completo della domanda e dell'offerta dei terreni e delle aziende agricole, che si rendono disponibili anche a seguito di abbandono dell'attività produttiva e di prepensionamenti, raccogliendo, organizzando e dando pubblicità alle informazioni necessarie sulle caratteristiche naturali, strutturali ed infrastrutturali dei medesimi, sulle modalità e condizioni di cessione e di acquisto degli stessi nonché sulle procedure di accesso alle agevolazioni di cui al capo III del titolo I del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185, e successive modificazioni».

Si tratta, cioè, di una mappatura tesa unicamente a consentire ai soggetti che cercano terreni in vendita da poter coltivare di accedere agevolmente ad una banca di dati di portata nazionale, così trovando in un'unica fonte le caratteristiche dei terreni siti in tutto il territorio nazionale, la loro posizione, le tipologie di coltivazioni e i valori catastali, mentre la gestione amministrativo-civilistica rimane alla Regione.

Agricoltura - Delega al Governo per la revisione del modello di coordinamento degli organismi pagatori a livello regionale - Istituzione del Sistema informativo per il biologico (SIB) che utilizza l'infrastruttura del Sistema informativo agricolo nazionale, per la gestione dei procedimenti amministrativi degli organismi di controllo relativi allo svolgimento di attività agricole e di acquacoltura con metodo biologico - Obbligo, per le Regioni, di attivazione dei sistemi di cooperazione applicativa della pubblica amministrazione necessari a garantire il flusso delle informazioni tra il SIB e i sistemi regionali - Utilizzazione del SIB in caso di inadempimento - Istituzione della Banca delle terre agricole presso l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare. - Legge 28 luglio 2016, n. 154 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e

competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale), artt. 7, comma 5; 15, commi 1, 2, lettera d), e 5; 16. - (T-180139) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.27 del 4-7-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5; 15, commi 1, 2, lettera d), e 5; 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale), promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 10 ottobre 2016, depositato in cancelleria il 18 ottobre 2016, iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2016 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Ezio Zanon e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 18 ottobre 2016, la Regione Veneto ha proposto in via principale questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto gli artt. 7, comma 5, 15, commi 1, 2, lettera d), e 5, nonché 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale).

2.– Va preliminarmente trattata la questione relativa all'art. 15, commi 1, 2, lettera d), e 5, della legge n. 154 del 2016, il quale – disponendo la delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino di enti, società ed agenzie vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – prevede, nell'ambito della riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), con riferimento alla revisione del modello di coordinamento degli organismi pagatori a livello regionale, quali criteri direttivi «l'introduzione di un modello organizzativo omogeneo, l'uniformità dei costi di gestione del sistema tra i diversi livelli regionali e l'uniformità delle procedure e dei sistemi informativi tra i diversi livelli», prescrivendo, quale unico strumento di concertazione intergovernativa, il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da rendere nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo potrà comunque procedere.

A parere della Regione Veneto tale disposizione violerebbe:

– gli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione, in quanto tenderebbe a realizzare un livellamento organizzativo, procedurale e di spesa tra i diversi livelli regionali, senza tener conto delle loro specificità, determinando l'effetto distorsivo per cui, ove essi presentino caratteristiche di

eccellenza sotto il profilo organizzativo, gestorio e finanziario, sarebbero comunque costretti ad adeguarsi ai nuovi parametri previsti dalla legislazione statale;

– gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., in quanto l'imposizione di modelli organizzativi e procedurali prevista nella delega legislativa determinerebbe un'invasione delle competenze affidate alle Regioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale e in materia di agricoltura;

– l'art. 120 Cost., in considerazione del «carattere “debole” dell'intervento della conferenza intergovernativa» nonché dell'esiguità del termine previsto per il rilascio del relativo parere.

2.1.– Va rilevato che, come segnalato dalla Regione ricorrente nella propria memoria depositata il 17 aprile 2018 e dall'Avvocatura generale dello Stato in udienza, nonostante il decorso del termine legislativamente previsto, non è stato dato seguito alla delega.

La mancata adozione del decreto legislativo entro il termine fissato nella legge delega impedisce che la norma censurata trovi applicazione.

Deve quindi essere dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per sopravvenuta carenza di interesse a coltivare il ricorso (sentenze n. 141 del 2016, n. 326 del 2010 e n. 71 del 2005, ordinanza n. 1 del 2017).

3.– Nel merito, le restanti questioni non sono fondate.

4.– L'art. 7 della legge n. 154 del 2016, al comma 1, istituisce il Sistema informativo per il biologico (SIB), che utilizza l'infrastruttura del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), al fine di gestire i procedimenti amministrativi degli operatori e degli organismi di controllo previsti dalla normativa europea relativi allo svolgimento di attività agricole e di acquacoltura con metodo biologico, disponendo, al successivo comma 5, l'obbligo per le Regioni dotate di propri sistemi informatici per la gestione dei procedimenti relativi all'agricoltura e all'acquacoltura biologiche, di attivare (entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge) i sistemi di cooperazione applicativa della pubblica amministrazione necessari a garantire il flusso delle informazioni tra il SIB e i sistemi informativi regionali.

Secondo la ricorrente, la previsione che, in mancanza dell'adeguamento dei sistemi regionali, gli operatori utilizzino il SIB, violerebbe:

– gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., in quanto la “surrogazione” del sistema informativo statale a quelli regionali determinerebbe una lesione delle competenze regionali costituzionalmente garantite in materia di agricoltura e organizzazione amministrativa regionale, esorbitando dalla funzione del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, assegnata dall'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost. alla competenza esclusiva statale;

– l'art. 97 Cost., in quanto modificherebbe le modalità di esercizio della pubblica potestà, senza ragioni idonee a giustificare la scelta, costringendo la Regione a esercitare le proprie competenze amministrative in materia di agricoltura e di acquacoltura biologiche secondo le modalità procedurali predisposte dallo Stato e rischiando di ingenerare effetti negativi in termini di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa regionale;

– gli artt. 81 e 119 Cost., in quanto comporterebbe maggiori spese derivanti dal passaggio da un sistema informativo ad un altro;

– l'art. 120 Cost., in quanto collegherebbe un effetto surrogatorio automatico in danno delle Regioni al mancato raggiungimento di un'intesa tra Stato e Regioni, il quale potrebbe dipendere da

un dissenso unilaterale espresso dal Governo o da ragioni puramente tecniche (legate anche alla brevità del termine previsto), e, peraltro, prevederebbe una forma di raccordo che, pur essendo qualificata in termini di intesa, si presenterebbe altamente insufficiente e lesiva del principio di bilateralità, non essendo prevista alcuna ulteriore forma di concertazione atta a superare le ragioni del mancato accordo.

4.1.– Va ricordato, in linea generale, che la competenza statale nella materia concernente il «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.) concerne le disposizioni «strumentali per “assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione” (sentenza n. 17 del 2004; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013)» (sentenze n. 284 e n. 251 del 2016).

Ebbene, la previsione in esame rappresenta una misura tecnico-operativa indispensabile per garantire il flusso delle informazioni tra i sistemi informativi regionali e quello nazionale, ove permanga, a seguito dell'inadempimento regionale, una situazione di non comunicabilità tra di essi.

La disposizione censurata rientra, pertanto, nell'ambito della competenza esclusiva statale di cui al secondo comma, lettera r), dell'art. 117 Cost. e non viola gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., non determinando alcuna lesione delle competenze regionali.

Neppure viola l'art. 97 Cost. in quanto, all'opposto, serve proprio a garantire l'efficienza dell'attività della pubblica amministrazione grazie alla comunicabilità tra i diversi sistemi, centrale e periferici.

Tantomeno si pone in contrasto con gli artt. 81 e 119 Cost., poiché i costi che derivano dalla disposizione impugnata sono la conseguenza dell'ineludibile interesse a garantire la comunicabilità tra il sistema informativo nazionale e quelli periferici.

Tali costi, peraltro, non sono quantificati in alcun modo dalla Regione ricorrente, la quale omette di fornire al riguardo qualsivoglia prova delle maggiori spese e quindi dei presunti “effetti economico-finanziari” negativi che dovrebbero sostanziare la lesione degli evocati parametri costituzionali.

La riconduzione alla competenza legislativa statale della normativa impugnata esclude anche ogni profilo di violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. (sentenze n. 251 del 2016 e n. 232 del 2009).

L'obbligo di utilizzo del SIB, necessitato per le ragioni sin qui evidenziate, scatta a seguito dell'inerzia protrattasi per novanta giorni rispetto all'obbligo di attivazione dei sistemi di cooperazione applicativa, la quale, per espressa previsione dello stesso comma 5 del censurato art. 7, avviene col pieno coinvolgimento delle Regioni, e cioè «previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

5.– Infine, secondo la Regione Veneto, l'art. 16 della legge n. 154 del 2016, che istituisce presso l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) la Banca delle terre agricole, pur facendo salva la eventuale disciplina regionale relativa alla gestione dei terreni incolti e abbandonati, verrebbe sostanzialmente a sovrapporsi a quest'ultima senza che sia prevista alcuna forma di coordinamento; in particolare, si sovrapporrebbe alla legge regionale 8 agosto 2014, n. 26 (Istituzione della banca della terra veneta), la quale ha istituito la «banca della terra veneta», contenente un inventario completo e aggiornato dell'offerta dei terreni suscettibili di coltivazione e delle aziende agricole di proprietà pubblica e privata disponibili per operazioni di assegnazione, comprensivo quindi dei terreni «abbandonati o incolti».

La sovrapposizione regolatoria, in mancanza di un sistema di soluzione di eventuali conflitti, presenterebbe gravi profili di irragionevolezza oltre che di lesività del canone di buon andamento, con conseguente violazione degli artt. 3 e 97 Cost., violazione che ridonderebbe in una lesione della competenza legislativa regionale residuale e dunque esclusiva in materia di agricoltura, ex art. 117, quarto comma, Cost. nonché in un'invasione della competenza amministrativa regionale di cui

all'art. 118 Cost., essendo l'assegnazione dei terreni agricoli abbandonati affidata dalla stessa legge statale alla competenza delle Regioni.

5.1.– La questione non è fondata per erroneità del presupposto interpretativo (tra le ultime, sentenza n. 53 del 2018).

Una corretta lettura della norma censurata porta, infatti, ad escludere la sovrapposizione regolatoria lamentata dalla ricorrente.

Innanzitutto, l'impugnato art. 16, all'ultimo comma, fa espressamente salve le disposizioni contenute nelle leggi regionali relativamente ai terreni «incolti e abbandonati».

Secondo quanto sancito dall'art. 1 della legge 4 agosto 1978, n. 440 (Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate), le Regioni «provvedono ad emanare norme di attuazione secondo i principi e i criteri stabiliti dalla presente legge per il recupero produttivo delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, anche al fine della salvaguardia degli equilibri idrogeologici e della protezione dell'ambiente».

La medesima legge statale, all'art. 5, dispone che le Regioni assegnano per la coltivazione le terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, anche appartenenti ad enti pubblici e morali, compresi i terreni demaniali, ai richiedenti che si obbligano a coltivarle in forma singola o associata.

L'art. 4 della legge reg. Veneto n. 26 del 2014, poi, richiamando la norma statale da ultimo riportata, disciplina le modalità di assegnazione per l'utilizzo dei beni inseriti nella banca della terra veneta.

Tale quadro normativo non è intaccato dalla disposizione censurata.

Quest'ultima, infatti, si limita ad istituire la Banca delle terre agricole, con il dichiarato «obiettivo di costituire un inventario completo della domanda e dell'offerta dei terreni e delle aziende agricole, che si rendono disponibili anche a seguito di abbandono dell'attività produttiva e di prepensionamenti, raccogliendo, organizzando e dando pubblicità alle informazioni necessarie sulle caratteristiche naturali, strutturali ed infrastrutturali dei medesimi, sulle modalità e condizioni di cessione e di acquisto degli stessi nonché sulle procedure di accesso alle agevolazioni di cui al capo III del titolo I del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185, e successive modificazioni».

Si tratta, cioè, di una mappatura tesa unicamente a consentire ai soggetti che cercano terreni in vendita da poter coltivare di accedere agevolmente ad una banca di dati di portata nazionale, così trovando in un'unica fonte le caratteristiche dei terreni siti in tutto il territorio nazionale, la loro posizione, le tipologie di coltivazioni e i valori catastali, mentre la gestione amministrativo-civilistica rimane alla Regione.

Né a diverse conclusioni può condurre la previsione dei commi 4 e 5 dello stesso art. 16, quanto alla facoltà dell'ISMEA di presentare «programmi o progetti di ricomposizione fondiaria» riguardanti i terreni oggetto della norma, «con l'obiettivo di individuare comprensori territoriali nei quali promuovere aziende dimostrative o aziende pilota».

La previsione, infatti, rappresenta il coerente sviluppo delle funzioni dell'Istituto che consistono nel realizzare servizi informativi, assicurativi e finanziari, costituendo forme di garanzia creditizia e finanziaria per le imprese agricole e le loro forme associate, al fine di favorire l'informazione e la trasparenza dei mercati; nell'agevolare il rapporto con il sistema bancario e assicurativo, favorire la competitività aziendale e ridurre i rischi inerenti alle attività produttive e di mercato.

L'Istituto, inoltre, affianca le Regioni nelle attività di riordino fondiario, attraverso la formazione e l'ampliamento della proprietà agricola, e favorisce il ricambio generazionale in agricoltura in base ad uno specifico regime di aiuto approvato dalla Commissione europea.

Peraltro, è comunque previsto che tale facoltà si possa esplicare tramite la stipula di convenzioni con gli assessorati regionali e provinciali competenti per la fase operativa, con il pieno coinvolgimento, quindi, delle diverse realtà territoriali.

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1, 2, lettera d), e 5, della legge 28 luglio 2016, n. 154 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale), promossa, in riferimento agli artt. 81, 97, 117, quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5, e 16 della legge n. 154 del 2016, promosse, in riferimento, rispettivamente, agli artt. 81, 97, 117, quarto comma, 118, 119 e 120 Cost., e agli artt. 3, 97, 117, quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 luglio 2018.

Sentenza: 5 giugno 2018, n. 140

Materia: Edilizia e urbanistica

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Articolo 2, comma 2, e articolo 4, comma 1, lett. e), della legge della Regione Campania 22/06/2017, n. 19. (Misure di semplificazione e linee guida di supporto ai Comuni in materia di governo del territorio)

Esito:

- inammissibile l'intervento dell'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) ONLUS nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri;

- illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Campania 22 giugno 2017, n. 19 (Misure di semplificazione e linee guida di supporto ai Comuni in materia di governo del territorio);

- cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera e), della legge reg. Campania n. 19 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 2, e 4, comma 1, lettera e), della legge della Regione Campania 22 giugno 2017, n. 19 (Misure di semplificazione e linee guida di supporto ai Comuni in materia di governo del territorio), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

Il ricorrente impugna, anzitutto, l'art. 2, comma 2, legge reg. Campania n. 19 del 2017.

Il comma 1 di tale articolo prevede che, al fine di perseguire indirizzi uniformi in ambito regionale, la Giunta regionale *“adotta linee guida non vincolanti per supportare gli enti locali nella regolamentazione ed attuazione, se ne ricorrono i presupposti, di misure alternative alla demolizione degli immobili abusivi ai sensi dell'articolo 31, comma 5 del D.P.R. n. 380/2001”*.

Tali linee guida sono approvate dalla Giunta regionale entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale.

Il comma 2, impugnato, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, prevedendo che i Comuni della Regione Campania possano non demolire gli immobili abusivi acquisiti al proprio patrimonio a seguito dell'inottemperanza all'ordine di demolizione, in particolare, che possano locarli o alienarli, anche agli occupanti (e anche quando questi siano i responsabili dell'abuso), indipendentemente dalla verifica delle circostanze in presenza delle quali l'art. 31, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché incide, sminuendone la portata deterrente e repressiva, sulle norme statali poste a tutela dell'ambiente.

Viene rilevato un contrasto con il principio fondamentale della materia *“governo del territorio”* stabilito dall'art. 31, commi da 3 a 6, d.p.r. 380/2001, i quali *“configurano l'acquisizione*

al patrimonio del comune dell'immobile abusivo come una sanzione preordinata principalmente alla demolizione dello stesso".

Sempre ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il comma 2 impugnato e, in particolare, le disposizioni delle lettere c) e d), dello stesso, sarebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., anche perché *“realizza, nella sostanza, un effetto analogo a quello di un condono edilizio straordinario, in quanto consente che immobili abusivi siano ‘regolarizzati’ e assegnati agli autori degli abusi stessi”*.

La Regione Campania ha eccepito l'inammissibilità di tali questioni perché *“ipotetiche o astratte o premature”*.

La Corte, osserva che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Regione Campania, le qualificazioni di questione ipotetica, questione astratta e questione prematura sono state elaborate e utilizzate da questa Corte esclusivamente con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale in via incidentale e non anche in via principale;

In secondo luogo, diversamente da quanto affermato dalla Regione resistente, nel ricorso è lamentata la violazione dell'art. 117 Cost. non da parte degli atti regolamentari o di indirizzo che i Comuni campani potranno eventualmente approvare in attuazione dell'art. 2, comma 2, legge reg. Campania n. 19 del 2017, ma da parte di questa stessa disposizione.

La previsione dell'adozione, da parte della Giunta regionale della Campania, di linee guida per le misure alternative alle demolizioni di immobili abusivi, con riferimento, in particolare, a quanto previsto dall'impugnato comma 2, aventi la funzione di fornire criteri che possano orientare i Comuni nell'esercizio della discrezionalità amministrativa loro riconosciuta dall'art. 31, comma 5, d.p.r. 380/2001, appare potenzialmente idonea a recare un vulnus alle invocate competenze statali in materia.

Il comma 2 dell'art. 2 legge reg. Campania 19/2017 riguarda interventi edilizi, qualificati, dalla stessa disposizione regionale, *“abusivi”*, e in particolare fa riferimento alla disciplina della demolizione o, *“alternativamente”*, della conservazione di essi.

Ne consegue che viene in rilievo, secondo giurisprudenza costante della Corte, secondo cui l'urbanistica e l'edilizia vanno ricondotte alla materia *“governo del territorio”*, di cui all'art. 117, terzo comma, Costituzione.

La sentenza n. 233 del 2015, in particolare, ha ascritto alla materia *“governo del territorio”* una disciplina regionale attinente alla esclusione della sanzione della demolizione (nonché della «succedanea acquisizione gratuita delle aree al patrimonio comunale, in caso di inadempimento dell'ordine di demolizione») di opere e interventi edilizi abusivi (punto 3.1. del Considerato in diritto).

In tale materia di legislazione concorrente lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, mentre spetta alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio e la Corte richiama le sentenze 233/2015 e 84/2017.

La Corte, esaminata la censura con cui il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., il contrasto di tale comma con il principio fondamentale, stabilito dall'art. 31, commi da 3 a 6, del d.p.r. 380/2001, secondo cui l'acquisizione dell'immobile abusivo al patrimonio del Comune a seguito dell'inottemperanza all'ordine di demolirlo si *“configura come una sanzione preordinata principalmente alla demolizione dello stesso”*.

Per la Corte la questione è fondata ed è anzitutto necessario considerare, nel più ampio contesto dell'art. 31 d.p.r. 380/2001, il contenuto precettivo dei commi da 3 a 6, invocati dal ricorrente a parametro interposto, e valutare se esso sia qualificabile come principio fondamentale della materia *“governo del territorio”*.

Inserito nel Capo II (intitolato «Sanzioni») del Titolo IV (intitolato «Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, responsabilità e sanzioni») del d.p.r. 380/2001, il citato art. 31 appresta l'apparato sanzionatorio per le violazioni più gravi della normativa urbanistico-edilizia, segnatamente, gli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto a esso, prevedendo, di conseguenza, le sanzioni più rigorose.

La Corte ricostruisce il contenuto precettivo dei commi da 3 a 6 dell'art. 31 d.p.r. 380/2001, afferma che la demolizione dell'immobile abusivo acquisito al patrimonio comunale, con le sole deroghe previste dal comma 5 dello stesso articolo, costituisce un principio fondamentale della materia "*governo del territorio*".

L'aver previsto che, a fronte delle violazioni più gravi della normativa urbanistico-edilizia, quali sono la realizzazione di opere in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto a esso, si debba fare luogo, da parte dello stesso responsabile dell'abuso o, in difetto, del Comune che abbia perciò acquisito il bene, alla demolizione dell'opera abusiva, esprime una scelta fondamentale del legislatore statale.

Quest'ultimo, in considerazione della gravità del pregiudizio recato all'interesse pubblico dai menzionati abusi, ha inteso imporne la rimozione, e, con essa, il ripristino dell'ordinato assetto del territorio, in modo uniforme in tutte le Regioni.

Le deroghe al principio della demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del Comune, previste dall'art. 31, comma 5, d.p.r. 380/2001, sono fondate su un rapporto di stretta connessione con la regola base. In ragione di questo collegamento esse contribuiscono a definire la portata del principio fondamentale.

Pertanto, se pure si volesse ignorare l'autoqualificazione, in questo caso corretta, data dall'art. 1, comma 1, d.p.r. 380/2001, vi sono solide ragioni per affermare che la demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del Comune, con le sole deroghe previste dal comma 5 dell'art. 31 d.p.r. 380/2001, costituisce un principio fondamentale della legislazione statale che vincola la legislazione regionale di dettaglio in materia di "*misure alternative alle demolizioni*".

Secondo la Corte l'art. 2, comma 2, l.r. Campania 19/2017 viola il principio fondamentale, espresso dai commi da 3 a 6 dell'art. 31 d.p.r. 380/2001, perché, attraverso gli atti regolamentari e d'indirizzo, i Comuni della Regione Campania, avvalendosi delle linee guida, possono eludere l'obbligo di demolire le opere abusive acquisite al proprio patrimonio.

Il comma 2, impugnato, considerato nel suo insieme per le strette implicazioni delle disposizioni in esso contenute, viola il principio fondamentale espresso dai commi da 3 a 6 dell'art. 31 d.p.r. 380/2001.

Tale principio implica che l'opera abusiva acquisita al patrimonio comunale debba, di regola, essere demolita e che possa essere conservata, in via eccezionale, soltanto se, con autonoma deliberazione del consiglio comunale relativa alla singola opera, si ritenga, sulla base di tutte le circostanze del caso, l'esistenza di uno specifico interesse pubblico alla conservazione della stessa e la prevalenza di questo sull'interesse pubblico al ripristino della conformità del territorio alla normativa urbanistico-edilizia, nonché l'assenza di un contrasto della conservazione dell'opera con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico.

La facoltà riconosciuta ai Comuni, di non demolire le opere abusive di cui qui si discute deve implicare un'analisi puntuale delle caratteristiche di ognuna di esse, rispettosa dei canoni individuati dalla legge statale, che sola può garantire uniformità sull'intero territorio nazionale.

Il disallineamento della disciplina regionale rispetto al principio fondamentale della legislazione statale, quello che individua nella demolizione l'esito "*normale*" della edificazione di immobili abusivi acquisiti al patrimonio dei comuni, finisce con intaccare e al tempo stesso sminuire l'efficacia anche deterrente del regime sanzionatorio dettato dallo Stato all'art. 31 d.p.r. 380/2001, incentrato, come si è visto, sulla demolizione dell'opera abusiva, la cui funzione essenzialmente ripristinatoria non ne esclude l'incidenza negativa nella sfera del responsabile.

L'effettività delle sanzioni risulterebbe ancora più sminuita nel caso di specie, in cui l'interesse pubblico alla conservazione dell'immobile abusivo potrebbe consistere nella locazione o nell'alienazione dello stesso all'occupante per necessità responsabile dell'abuso.

Per queste ragioni, l'art. 2, comma 2, l.r. Campania 19/2017 è dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Costituzione.

Con riferimento all'impugnato art. 4, comma 1, lettera e), l.r. Campania 19/2017 è dichiarata cessata la materia del contendere.

Al riguardo, la Corte conferma il costante orientamento secondo cui la materia del contendere “*cessa solo se lo ius superveniens ha carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e se le disposizioni censurate non hanno avuto medio tempore applicazione*” e ricorda le sentenze 68/2018 e le numero 5, 38, 44 del 2018.

Per questi motivi la Corte costituzionale dichiara inammissibile l'intervento dell'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) ONLUS nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe; dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Campania 19/2017, e cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera e), della legge reg. Campania n. 19 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Edilizia e urbanistica - Adozione di regolamenti comunali per la determinazione di criteri e modalità di alienazione e locazione di immobili acquisiti al patrimonio dell'ente per mancata ottemperanza all'ordine di demolizione, sulla base di Linee guida emanate dalla Giunta regionale - Disciplina transitoria per interventi consentiti in assenza di pianificazione urbanistica. - Legge della Regione Campania 22 giugno 2017, n. 19 (Misure di semplificazione e linee guida di supporto ai Comuni in materia di governo del territorio), artt. 2, comma 2, e 4, comma 1, lettera e). - (T-180140) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.28 del 11-7-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 4, comma 1, lettera e), della legge della Regione Campania 22 giugno 2017, n. 19 (Misure di semplificazione e linee guida di supporto ai Comuni in materia di governo del territorio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 21 agosto 2017, depositato in cancelleria il 22 agosto 2017, iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione della Regione Campania, nonché l'atto di intervento dell'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) ONLUS;

udito nell'udienza pubblica del 5 giugno 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 4, comma 1, lettera e), della legge della Regione Campania 22 giugno 2017, n. 19 (Misure di semplificazione e linee guida di supporto ai Comuni in materia di governo del territorio), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

2.– In via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità dell'intervento in giudizio spiegato dall'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) ONLUS.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «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 e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando, per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili» (da ultimo, sentenza n. 170 del 2017, punto 3. del Considerato in diritto; nello stesso senso, ex plurimis, sentenze n. 110 e n. 63 del 2016, n. 251, n. 118 e n. 31 del 2015).

3.– Il ricorrente impugna, anzitutto, l'art. 2, comma 2, legge reg. Campania n. 19 del 2017.

3.1.– Il comma 1 di tale articolo prevede che, al fine di perseguire indirizzi uniformi in ambito regionale, la Giunta regionale «adotta linee guida non vincolanti per supportare gli enti locali nella regolamentazione ed attuazione, se ne ricorrono i presupposti, di misure alternative alla demolizione degli immobili abusivi ai sensi dell'articolo 31, comma 5 del D.P.R. n. 380/2001» (primo periodo).

Tali linee guida sono approvate dalla Giunta regionale entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale, su proposta della struttura amministrativa regionale competente in materia di governo del territorio, «con riferimento a quanto previsto dal comma 2» (secondo periodo).

L'impugnato comma 2 stabilisce quindi che, «ferma restando l'autonoma valutazione dei Consigli comunali sull'esistenza di prevalenti interessi pubblici rispetto alla procedura di demolizione dei beni acquisiti al patrimonio comunale, i Comuni, nell'ambito delle proprie competenze, possono avvalersi delle linee guida di cui al presente articolo per approvare, in conformità e nel rispetto della normativa nazionale vigente in materia, atti regolamentari e d'indirizzo riguardanti:

a) i parametri e criteri generali di valutazione del prevalente interesse pubblico rispetto alla demolizione;

b) i criteri per la valutazione del non contrasto dell'opera con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico;

c) la regolamentazione della locazione e alienazione degli immobili acquisiti al patrimonio comunale per inottemperanza all'ordine di demolizione, anche con preferenza per gli occupanti per necessità al fine di garantire un alloggio adeguato alla composizione del relativo nucleo familiare;

d) i criteri di determinazione del canone di locazione e del prezzo di alienazione ad onerosità differenziata fra le superfici adeguate alla composizione del nucleo familiare e quelle in eventuale eccedenza;

e) i criteri di determinazione del possesso del requisito soggettivo di occupante per necessità, anche per quanto riferito alla data di occupazione dell'alloggio;

f) i criteri di determinazione del limite di adeguatezza dell'alloggio alla composizione del nucleo familiare;

g) le modalità di accertamento degli elementi di cui alle lettere e), f) e del possesso dei requisiti morali di cui all'articolo 71, comma 1, lettere a), b), e), f) del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno);

h) le modalità di comunicazione delle delibere consiliari approvate ai sensi dell'articolo 31, comma 5 del D.P.R. n. 380/2001 all'autorità giudiziaria che abbia ordinato, per gli stessi immobili, la demolizione ai sensi dell'articolo 31, comma 9 del D.P.R. n. 380/2001».

3.2.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'impugnato comma 2, prevedendo che i Comuni della Regione Campania possano non demolire gli immobili abusivi acquisiti al proprio patrimonio a seguito dell'inottemperanza all'ordine di demolizione – in particolare, che possano locarli o alienarli, anche agli occupanti (e anche quando questi siano i responsabili dell'abuso) – indipendentemente dalla verifica delle circostanze in presenza delle quali l'art. 31, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», consente di non procedere alla demolizione degli stessi, violerebbe: l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché «incide, sminuendone la portata deterrente e repressiva, sulle norme statali poste a tutela dell'ambiente»; l'art. 117, terzo comma, Cost., perché contrasta con il principio fondamentale della materia «governo del territorio» stabilito dall'art. 31, commi da 3 a 6, d.P.R. n. 380 del 2001, i quali «configurano l'acquisizione al patrimonio del comune dell'immobile abusivo come una sanzione preordinata principalmente alla demolizione dello stesso».

Sempre ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'impugnato comma 2 e, in particolare, le disposizioni delle lettere c) e d), dello stesso, sarebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., anche perché «realizza, nella sostanza, un effetto analogo a quello di un “condono edilizio straordinario”, in quanto consente che immobili abusivi siano ‘regolarizzati’ e assegnati agli autori degli abusi stessi».

3.3.– La Regione Campania ha eccepito l'inammissibilità di tali questioni perché «ipotetiche o astratte o premature».

Secondo la Regione, in particolare, considerato che la disposizione impugnata «riguarda l'adozione di linee guida per atti comunali meramente facoltativi, e quindi ipotetici ed eventuali, di cui non è dato ipotizzare alcuna lesione delle competenze legislative statali», sarebbe «precluso impugnare una legge lamentando la mera possibilità che un atto attuativo della medesima possa contrastare, eventualmente ed ipoteticamente, con l'art. 117 della Costituzione».

L'eccezione non è fondata.

Deve anzitutto osservarsi che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Regione Campania, le qualificazioni di questione ipotetica, questione astratta e questione prematura sono state elaborate e utilizzate da questa Corte esclusivamente con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale in via incidentale e non anche in via principale; segnatamente, in relazione al requisito della rilevanza delle questioni incidentali, requisito per cui si richiede che esse abbiano a oggetto disposizioni effettivamente (e non solo eventualmente o solo successivamente) applicabili nel giudizio a quo.

In secondo luogo, diversamente da quanto affermato dalla Regione resistente, nel ricorso è lamentata la violazione dell'art. 117 Cost. non da parte degli atti regolamentari o di indirizzo che i Comuni campani potranno eventualmente approvare in attuazione dell'art. 2, comma 2, legge reg. Campania n. 19 del 2017, ma da parte di questa stessa disposizione.

Né è possibile dubitare dell'interesse dello Stato all'impugnazione di essa.

La previsione dell'adozione, da parte della Giunta regionale della Campania, di linee guida per le misure alternative alle demolizioni di immobili abusivi, con riferimento, in particolare, a quanto previsto dall'impugnato comma 2, aventi la funzione di fornire criteri che possano orientare i Comuni nell'esercizio della discrezionalità amministrativa loro riconosciuta dall'art. 31, comma 5, d.P.R. n. 380 del 2001, appare potenzialmente idonea a recare un vulnus alle invocate competenze statali in materia.

3.4.– La risoluzione del merito delle questioni sopra indicate richiede, preliminarmente, di individuare l'ambito materiale cui la disposizione impugnata deve essere ricondotta.

Il comma 2 dell'art. 2 legge reg. Campania n. 19 del 2017 riguarda – come esplicitamente risulta dalla rubrica («Linee guida per le misure alternative alle demolizioni di immobili abusivi»), oltre che dal contenuto di tale articolo – interventi edilizi, qualificati, dalla stessa disposizione regionale, «abusivi», e in particolare fa riferimento alla disciplina della demolizione o, «alternativamente», della conservazione di essi.

Ne consegue che viene in rilievo «l'insegnamento costante di questa Corte secondo cui l'urbanistica e l'edilizia vanno ricondotte alla materia “governo del territorio”, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.» (sentenza n. 68 del 2018, punto 9.1. del Considerato in diritto; nello stesso senso, ex plurimis, sentenza n. 84 del 2017).

La sentenza n. 233 del 2015, in particolare, ha ascritto alla materia «governo del territorio» una disciplina regionale attinente alla esclusione della sanzione della demolizione (nonché della «sucedanea acquisizione gratuita delle aree al patrimonio comunale, in caso di inadempimento dell'ordine di demolizione») di opere e interventi edilizi abusivi (punto 3.1. del Considerato in diritto).

In tale «materia di legislazione concorrente lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, mentre spetta alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio» (sentenza n. 84 del 2017, punto 7. del Considerato in diritto; nello stesso senso, ex plurimis, sentenza n. 233 del 2015).

3.5.– Individuato nel «governo del territorio» l'ambito materiale cui va ascritto l'impugnato comma 2 dell'art. 2 legge reg. Campania n. 19 del 2017, deve ora essere esaminata la censura con cui il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., il contrasto di tale comma con il principio fondamentale, stabilito dall'art. 31, commi da 3 a 6, d.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui l'acquisizione dell'immobile abusivo al patrimonio del Comune a seguito dell'inottemperanza all'ordine di demolirlo si «configura come una sanzione preordinata principalmente alla demolizione dello stesso».

La questione è fondata.

3.5.1.– Ai fini dello scrutinio della stessa, è anzitutto necessario considerare, nel più ampio contesto dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001, il contenuto precettivo dei commi da 3 a 6, invocati dal ricorrente a parametro interposto, e valutare se esso sia qualificabile come principio fondamentale della materia «governo del territorio».

3.5.1.1.– Inserito nel Capo II (intitolato «Sanzioni») del Titolo IV (intitolato «Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, responsabilità e sanzioni») del d.P.R. n. 380 del 2001, il citato art. 31 appresta l'apparato sanzionatorio per le violazioni più gravi della normativa urbanistico-edilizia – segnatamente, gli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto a esso – prevedendo, di conseguenza, le sanzioni più rigorose.

Per cogliere appieno la funzione assegnata a tali sanzioni, è utile ricostruire le due fasi in cui l'irrogazione delle stesse si articola.

Nella prima fase – disciplinata dal comma 2 dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001 – il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, accertata l'esecuzione di interventi in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto a esso, notifica al proprietario e al responsabile dell'abuso l'ingiunzione a demolire le opere (o a rimuovere gli effetti degli interventi posti in essere senza la realizzazione di trasformazioni fisiche), indicando l'area che, in caso di inottemperanza all'ordine, sarà acquisita al patrimonio del Comune ai sensi del comma 3.

A tale riguardo, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con la recente sentenza 17 ottobre 2017, n. 9, ha affermato il principio di diritto che il provvedimento con cui si ingiunge la demolizione di un immobile abusivo, «per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede motivazione in ordine alle ragioni

di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell'abuso».

Tale principio «non ammette deroghe neppure nell'ipotesi in cui l'ingiunzione di demolizione intervenga a distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso, il titolare attuale non sia responsabile dell'abuso e il trasferimento non denoti intenti elusivi dell'onere di ripristino» (nello stesso senso, successivamente, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 11 dicembre 2017, n. 5788).

Il menzionato potere di repressione degli abusi edilizi non è soggetto a termini di decadenza o di prescrizione (ex plurimis, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 5 gennaio 2015, n. 13).

Quanto alle caratteristiche della sanzione amministrativa della demolizione, il Consiglio di Stato ha affermato che essa «ha ad oggetto esclusivamente la res abusiva; non consiste in una misura afflittiva volta a punire la condotta illecita bensì a ristabilire l'equilibrio urbanistico violato»; sicché lo stesso Consiglio l'ha definita «sanzione ripristinatoria» (sezione sesta, sentenza 22 maggio 2017, n. 2378).

Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi entro novanta giorni dalla notificazione dell'ingiunzione a demolire, si apre la eventuale seconda fase della procedura sanzionatoria, contemplata dagli invocati commi da 3 a 6 dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001.

Il bene immobile abusivo e l'area di sedime (nonché quella necessaria, secondo le prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive) sono acquisiti, di diritto e gratuitamente, al patrimonio del Comune (comma 3 dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001).

L'atto con cui si accerta l'inottemperanza all'ingiunzione a demolire entro il termine di novanta giorni costituisce, previa notifica all'interessato, titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari (comma 4 dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001).

A proposito dell'acquisizione dell'immobile abusivo e dell'area di sedime al patrimonio comunale, questa Corte ha chiarito che essa costituisce una sanzione in senso stretto, distinta dalla demolizione, che «rappresenta la reazione dell'ordinamento al duplice illecito posto in essere da chi, dapprima esegue un'opera abusiva e, poi, non adempie all'obbligo di demolirla» (sentenza n. 345 del 1991, punto 2. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 427 del 1995 e ordinanza n. 82 del 1991; analogamente, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 26 gennaio 2006, n. 1693).

Infatti, «l'operatività dell'ingiunzione a demolire non presuppone sempre necessariamente la preventiva acquisizione dell'immobile al patrimonio comunale, perché l'ingiunzione è un provvedimento amministrativo di natura autoritativa che, in quanto tale, è assistito dal carattere della esecutorietà insito nel potere di autotutela».

Sicché «appare evidente che, qualora non ricorrano i presupposti per l'acquisizione gratuita del bene, come nel caso in cui l'area sia di proprietà del terzo estraneo all'illecito, la funzione ripristinatoria dell'interesse pubblico violato dall'abuso, sia pur ristretta alla sola possibilità della demolizione, rimane affidata al potere-dovere degli organi comunali di darvi esecuzione d'ufficio» (sentenza n. 345 del 1991, punto 3. del Considerato in diritto).

L'inottemperanza all'ordine di demolizione è presidiata anche dalla sanzione pecuniaria prevista dal comma 4-bis dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001 (comma aggiunto dall'art. 17, comma 1, lettera q-bis, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive», convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164).

Il fatto che, con l'acquisizione al patrimonio comunale, il bene diventi pubblico non comporta, tuttavia, che l'opera diventi legittima sotto il profilo urbanistico-edilizio.

Essa è destinata a essere «demolita con ordinanza del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale a spese dei responsabili dell'abuso» (comma 5 dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001).

La regola della demolizione ammette una deroga.

Lo stesso comma 5, in via eccezionale, prevede la possibilità di conservare l'opera quando, «con deliberazione consiliare si dichiara l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera stessa non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico».

Queste ultime disposizioni hanno, all'evidenza, un ruolo decisivo nello scrutinio della questione in esame.

Il legislatore statale ha dettato innanzi tutto la regola secondo cui l'opera abusiva acquisita al patrimonio comunale deve essere demolita e ha consentito, in via di eccezione a tale regola, ai singoli Comuni – con attribuzione della relativa competenza al consiglio comunale – di utilizzare, anziché demolire, l'opera abusiva quando ritengano l'esistenza di un interesse pubblico alla conservazione e la prevalenza di esso sul concorrente interesse, anch'esso pubblico, al ripristino della conformità del territorio alla normativa urbanistico-edilizia.

L'interesse pubblico alla conservazione dell'opera, inoltre, può essere preso in considerazione – e ritenuto, eventualmente, prevalente – sempre che non sussistano le situazioni preclusive costituite dal contrasto dell'opera «con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico».

Per gli interventi abusivamente eseguiti su terreni sottoposti, in conformità a leggi statali o regionali, a vincoli di inedificabilità, l'acquisizione gratuita, nel caso di inottemperanza all'ingiunzione a demolire, «si verifica di diritto a favore delle amministrazioni cui compete la vigilanza sull'osservanza del vincolo», le quali «provvedono alla demolizione delle opere abusive ed al ripristino dello stato dei luoghi», sempre a spese dei responsabili dell'abuso (primo e secondo periodo del comma 6 dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001).

È infine utile ricordare che, per le opere abusive contemplate nello stesso art. 31, il giudice penale, con la sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 44 d.P.R. n. 380 del 2001, ne ordina la demolizione, qualora non sia stata altrimenti eseguita (comma 9 dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001).

3.5.1.2.– Ricostruito il contenuto precettivo dei commi da 3 a 6 dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001, occorre ora valutare se la demolizione dell'immobile abusivo acquisito al patrimonio comunale – con le sole deroghe previste dal comma 5 dello stesso articolo – costituisca o no un principio fondamentale della materia «governo del territorio».

La risposta non può che essere affermativa.

L'aver previsto che, a fronte delle violazioni più gravi della normativa urbanistico-edilizia – quali sono la realizzazione di opere in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto a esso – si debba fare luogo, da parte dello stesso responsabile dell'abuso o, in difetto, del Comune che abbia perciò acquisito il bene, alla demolizione dell'opera abusiva, esprime una scelta fondamentale del legislatore statale.

Quest'ultimo, in considerazione della gravità del pregiudizio recato all'interesse pubblico dai menzionati abusi, ha inteso imporre la rimozione – e, con essa, il ripristino dell'ordinato assetto del territorio – in modo uniforme in tutte le Regioni.

Le deroghe al principio della demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del Comune – previste dall'art. 31, comma 5, d.P.R. n. 380 del 2001 – sono fondate su un rapporto di stretta connessione con la regola base. In ragione di questo collegamento esse contribuiscono a definire la portata del principio fondamentale.

Pertanto, se pure si volesse ignorare l'autoqualificazione, in questo caso corretta, data dall'art. 1, comma 1, d.P.R. n. 380 del 2001, vi sono solide ragioni per affermare che la demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del Comune, con le sole deroghe previste dal comma 5 dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001, costituisce un principio fondamentale della legislazione statale che vincola la legislazione regionale di dettaglio in materia di «misure alternative alle demolizioni».

3.5.2.– Alla luce di quanto detto, l'impugnato art. 2, comma 2, legge reg. Campania n. 19 del 2017 viola il principio fondamentale, espresso dai commi da 3 a 6 dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001, perché, attraverso gli atti regolamentari e d'indirizzo, i Comuni della Regione Campania,

avvalendosi delle linee guida, possono eludere l'obbligo di demolire le opere abusive acquisite al proprio patrimonio.

Come si è visto (punto 3.1.), oltre al comma 1 e alla previsione dell'adozione di linee guida non vincolanti per supportare gli enti locali nella regolamentazione e attuazione di misure alternative alla demolizione degli immobili abusivi «ai sensi dell'articolo 31, comma 5 del D.P.R. n. 380/2001», si deve tenere presente l'alinea dell'impugnato comma 2, in cui si precisa che i Comuni se ne possono avvalere per approvare atti regolamentari e d'indirizzo «in conformità e nel rispetto della normativa nazionale vigente in materia», ferma restando l'autonoma valutazione dei consigli comunali sull'esistenza di prevalenti interessi pubblici rispetto alla demolizione dei beni acquisiti al patrimonio comunale.

Tuttavia, i richiami alle disposizioni della legislazione statale – su cui insiste la difesa della Regione Campania – sono contraddetti da quanto stabilito nelle lettere da a) ad h) dell'impugnato comma 2, ovvero dai contenuti degli atti regolamentari e d'indirizzo adottabili dai Comuni.

A un esame complessivo risulta che, dopo l'indicazione nelle lettere a) e b), rispettivamente dei «parametri e criteri generali di valutazione del prevalente interesse pubblico rispetto alla demolizione» e dei «criteri per la valutazione del non contrasto dell'opera con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico», la lettera c) prevede, specificamente, che gli atti regolamentari e d'indirizzo dei Comuni «regolamentino la locazione e alienazione degli immobili acquisiti al patrimonio comunale per inottemperanza all'ordine di demolizione, anche con preferenza per gli occupanti per necessità al fine di garantire un alloggio adeguato alla composizione del relativo nucleo familiare».

Tutte le successive lettere, da d) a g), riguardano aspetti connessi e strumentali rispetto alla locazione e alla alienazione.

La citata lettera c) dell'impugnato comma 2 riveste un ruolo centrale per la definizione della questione in esame.

Più nel dettaglio, col prevedere la regolamentazione della locazione e dell'alienazione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio comunale «anche con preferenza per gli occupanti per necessità», essa comporta che le stesse potrebbero essere a favore sia degli occupanti per necessità, anche «con preferenza» (al fine di garantire loro un alloggio adeguato alla composizione del nucleo familiare), sia di qualsiasi altro soggetto, persona fisica o ente, non occupante per necessità.

In entrambe tali ipotesi, la lettera c) non esclude – e, quindi, consente – che la locazione o l'alienazione siano a favore del responsabile dell'abuso.

Nella prima ipotesi si può plausibilmente affermare che l'occupante per necessità si trovi solitamente a coincidere con il responsabile dell'abuso e che a questi venga accordata una «preferenza» nella locazione e alienazione degli immobili.

Quale che sia il soggetto cui gli immobili abusivi, acquisiti al patrimonio comunale, potrebbero essere locati o alienati, è di tutta evidenza che locazione e alienazione sono contemplate dall'impugnato comma 2 come esiti “normali” verso cui destinare i suddetti immobili.

Ne consegue che l'impugnato comma 2, considerato nel suo insieme per le strette implicazioni delle disposizioni in esso contenute, viola il principio fondamentale espresso dai commi da 3 a 6 dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001.

Tale principio implica che l'opera abusiva acquisita al patrimonio comunale debba, di regola, essere demolita e che possa essere conservata, in via eccezionale, soltanto se, con autonoma deliberazione del consiglio comunale relativa alla singola opera, si ritenga, sulla base di tutte le circostanze del caso, l'esistenza di uno specifico interesse pubblico alla conservazione della stessa e la prevalenza di questo sull'interesse pubblico al ripristino della conformità del territorio alla normativa urbanistico-edilizia, nonché l'assenza di un contrasto della conservazione dell'opera con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico.

Si noti che la facoltà riconosciuta ai Comuni, di non demolire le opere abusive di cui qui si discute deve implicare un'analisi puntuale delle caratteristiche di ognuna di esse, rispettosa dei canoni individuati dalla legge statale, che sola può garantire uniformità sull'intero territorio nazionale.

Il disallineamento della disciplina regionale rispetto al principio fondamentale della legislazione statale – quello che individua nella demolizione l'esito "normale" della edificazione di immobili abusivi acquisiti al patrimonio dei comuni – finisce con intaccare e al tempo stesso sminuire l'efficacia anche deterrente del regime sanzionatorio dettato dallo Stato all'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001, incentrato, come si è visto, sulla demolizione dell'opera abusiva, la cui funzione essenzialmente ripristinatoria non ne esclude l'incidenza negativa nella sfera del responsabile.

L'effettività delle sanzioni risulterebbe ancora più sminuita nel caso di specie, in cui l'interesse pubblico alla conservazione dell'immobile abusivo potrebbe consistere nella locazione o nell'alienazione dello stesso all'occupante per necessità responsabile dell'abuso.

Per queste ragioni, l'art. 2, comma 2, legge reg. Campania n. 19 del 2017 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

3.6.– L'accoglimento della questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo indicato, comporta l'assorbimento delle altre censure mosse dal ricorrente avverso l'art. 2, comma 2, legge reg. Campania n. 19 del 2017.

4.– Il ricorrente impugna, in secondo luogo, l'art. 4, comma 1, lettera e), legge reg. Campania n. 19 del 2017.

4.1. – Tale lettera inserisce, dopo il comma 4-bis dell'art. 44 della legge della Regione Campania 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio), un comma 4-ter, in cui si prevede che, «[n]ei Comuni sprovvisti di strumento urbanistico comunale, nelle more dell'approvazione del Piano urbanistico comunale, per edifici regolarmente assentiti, adibiti ad attività manifatturiere, industriali e artigianali, sono consentiti ampliamenti che determinano un rapporto di copertura complessivo fino ad un massimo del 60 per cento».

4.2. – Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione, col consentire, nei Comuni della Campania sprovvisti di strumento urbanistico, nelle more dell'approvazione del piano urbanistico comunale, ampliamenti degli edifici regolarmente assentiti adibiti ad attività manifatturiere, industriali e artigianali in deroga ai più ristretti limiti previsti, per l'attività edilizia nei Comuni sprovvisti di pianificazione urbanistica, dall'art. 9 d.P.R. n. 380 del 2001, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché invaderebbe l'ambito materiale della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»; e con l'art. 117, terzo comma, Cost., perché violerebbe il principio fondamentale della materia «governo del territorio» espresso dal predetto art. 9.

4.3. – In ordine a tali questioni, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

4.3.1. – Al riguardo, si deve anzitutto confermare il costante orientamento di questa Corte secondo cui la materia del contendere «cessa solo se lo ius superveniens ha carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e se le disposizioni censurate non hanno avuto medio tempore applicazione» (sentenza n. 68 del 2018, punto 14.1. del Considerato in diritto; nello stesso senso, tra le più recenti, sentenze n. 44, n. 38 e n. 5 del 2018).

Entrambe tali condizioni ricorrono nel caso di specie.

4.3.1.1. – Quanto alla prima, il comma 4-ter dell'art. 44 della legge reg. Campania n. 16 del 2004 – cioè il comma aggiunto a tale articolo dall'impugnato art. 4, comma 1, lettera e) – è stato abrogato dal successivo art. 14, comma 2, della legge della Regione Campania 29 dicembre 2017, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018-2020 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2018), con effetto evidentemente soddisfacente delle doglianze mosse con il ricorso avverso la suddetta impugnata disposizione.

4.3.1.2. – Quanto alla seconda condizione, premesso che il comma 4-ter dell’art. 44 legge reg. Campania n. 16 del 2004 è rimasto in vigore dal 22 giugno 2017 al 31 dicembre 2017, la Regione Campania, in prossimità dell’udienza pubblica, ha depositato nella cancelleria della Corte due note (numeri 344158 e 344256 del 29 maggio 2018) della Direzione generale per il governo del territorio, i lavori pubblici e la protezione civile in cui si attesta che, dall’esame delle banche dati, i Comuni della Regione Campania che, nel periodo della vigenza del citato comma 4-ter, erano sprovvisti di pianificazione urbanistica erano quindici.

Oltre alla specifica indicazione degli stessi, sono prodotte le attestazioni di ciascuno di essi di non avere rilasciato, nel medesimo periodo, titoli abilitativi in base allo stesso comma 4-ter.

Tale documentazione risulta idonea a comprovare – in assenza, tra l’altro, di contestazioni da parte del ricorrente – la mancata applicazione medio tempore della disposizione impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l’intervento dell’Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) ONLUS nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 2, della legge della Regione Campania 22 giugno 2017, n. 19 (Misure di semplificazione e linee guida di supporto ai Comuni in materia di governo del territorio);

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, lettera e), della legge reg. Campania n. 19 del 2017, promosse, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Giorgio LATTANZI, Presidente
Silvana SCIARRA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 luglio 2018.

Sentenza: 22 maggio 2018, n. 147

Materia: professioni, sistema contabile dello Stato (copertura finanziaria delle leggi).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: articoli 3, 81, terzo comma, 97 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma della Costituzione.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 1, commi 3 e 4, lettera a), 2, comma 1, 3 e 4, della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania),

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania);

- in via consequenziale, ai sensi dell'articolo 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, 5 e 6 della legge della Regione Campania n. 13 del 2017.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Le disposizioni impugnate istituiscono il Servizio di sociologia del territorio, definendo compiti, attività e requisiti degli operatori sociologi.

Il ricorrente ritiene che tali disposizioni siano in contrasto con le norme interposte di cui all'articolo 1 della legge 23 marzo 1993, n. 84 (Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale) e di cui all'articolo 12 della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e violino quindi il principio fondamentale della legislazione che riserva allo Stato, in ragione del carattere necessariamente unitario, l'individuazione delle figure professionali, relativi profili e titoli abilitanti, nella materia delle "professioni", di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle "professioni" deve rispettare suddetto il principio fondamentale e limitare la disciplina solo ad aspetti correlati specificatamente alla realtà regionale.

Inoltre, secondo parte ricorrente, l'attribuzione ai sociologi lo svolgimento, in via esclusiva, di attività che l'articolo 1 della legge n. 84 del 1993 riserva, invece, alla professione di assistente sociale, sarebbero in contrasto con i principi di «razionalità» e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui, rispettivamente, agli articoli 3 e 97 Costituzione.

La figura dell'operatore sociologo non risulta contemplata nel Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) relativo alla revisione del sistema di classificazione del personale del comparto delle «Regioni-Autonomie locali» del 31 marzo 1999, per cui si verificherebbe, con l'introduzione di tale figura, una nuova disciplina dei rapporti di diritto privato regolati dal codice civile tramite i contratti collettivi, con violazione anche dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

Infine, l'articolo 4, in cui si afferma che l'amministrazione regionale provvede agli oneri conseguenti all'istituzione del "Servizio di sociologia del territorio" con le risorse disponibili per la realizzazione dei Piani sociali di zona, non contiene alcuna quantificazione degli oneri di spesa.

Questo sarebbe in contrasto con l'articolo 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), che recita *«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»*, che secondo la Corte, è specificativo del precetto del principio di copertura finanziaria di cui all'articolo 81, terzo comma, Costituzione, di cui viene appunto censurata la violazione.

La Regione Campania ritiene che le disposizioni impugnate non istituirebbero una nuova figura professionale, poiché si limitano a prevedere, nell'ambito del sistema dei servizi sociali regionali, il "Servizio di sociologia del territorio" con la presenza di almeno un operatore sociologo per ciascun ambito territoriale, al fine di offrire ai cittadini un più efficace accesso alle prestazioni sociali attinenti alle discipline sociologiche.

A riprova di quanto affermato, le disposizioni non individuano per l'operatore sociologo né un percorso professionale, né un percorso formativo, né stabiliscono requisiti o criteri specifici volti a consentire l'accesso alle relative mansioni.

Inoltre non vi sarebbe alcuna violazione della materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato ordinamento civile, poiché la legge regionale non regolerebbe istituti tipici del rapporto di lavoro.

Nessuna valenza avrebbe la censura avanzata circa l'assenza del profilo del sociologo nel Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL), comparto Regioni ed Autonomie locali, del 31 marzo del 1999, che disciplina il sistema di classificazione professionale del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e determinato, in quanto i profili professionali ivi indicati per ciascuna categoria, sono a titolo meramente esemplificativo e non tassativo.

La Corte nell'esame delle censure avanzate e rispetto ai parametri invocati, opera dei distinguo.

In relazione agli articoli 1, commi 3, lettera a), 2, comma 1, 3 e 4, della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania), la Corte reitera la propria consolidata giurisprudenza sulla competenza esclusiva dello Stato nell'individuazione di nuove figure professionali, per cui tale principio fondamentale, *“al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» (sentenza n. 98 del 2013)*, limite che però non risulta travalicato dalla legge regionale de quo.

Questa, come sostiene parte resistente, si limita ad istituire un nuovo servizio sociale regionale, il Servizio di sociologia del territorio, così da garantire in ogni ambito territoriale la presenza di almeno un operatore sociologo, precisando che il nuovo Servizio si avvale per «lo svolgimento delle proprie funzioni di sociologi professionisti che esercitano la professione ai sensi di legge», con espresso rinvio alla disciplina statale vigente in materia.

In relazione alle funzioni dei sociologi che l'articolo 1 della legge n. 84 del 1993 assegna, invece, alla professione di assistente sociale, la Corte ritiene che la tipicità *“per la prevenzione, il sostegno e il recupero di persone, famiglie, gruppi e comunità in situazioni di bisogno e di disagio”* attribuito dalla disciplina statale agli assistenti sociali, non esclude, *evidentemente, che, in una ottica professionale diversa, possano intervenire nella medesima situazione, data la genericità della previsione normativa, anche altri professionisti.*

Questa necessaria (e indispensabile) interferenza di funzioni tra professioni è, d'altronde, riconosciuta anche dalla recente legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute) che, all'art. 5, istituendo l'area delle professioni sociosanitarie, indica la necessità di individuare «nuovi profili professionali sociosanitari», che «non trovino rispondenza in professioni già riconosciute», e riconduce nella detta area i «preesistenti profili professionali di operatore socio-sanitario, assistente sociale, sociologo ed educatore professionale».

Le disposizioni impugnate quindi non disciplinano una professione, ma si limitano ad istituire un servizio regionale aperto anche ai laureati in sociologia, non contengono una regolazione degli istituti di diritto privato ed a nulla rileva che l'operatore sociologo non sia inserito tra le figure professionali del CCNL Regioni ed Autonomie locali del 31 marzo 1999, in quanto le relative previsioni non hanno carattere tassativo, come affermato dalla difesa regionale.

In relazione alla copertura finanziaria di cui all'articolo 4, la Corte ritiene invece fondata la censura con riferimento all'articolo 81, terzo comma, Costituzione.

L'articolo 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, norma interposta invocata, impone la previa quantificazione della spesa, per l'evidente motivo che *non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita*.

La disposizione impugnata non contiene alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione della legge in questione e non si può ritenere che la neo disciplina non implichi nuove e maggiori spese, in quanto questa istituisce un nuovo servizio sociale regionale con le caratteristiche sopradette.

Non può considerarsi adeguato il mero rinvio contenuto dalla norma impugnata alle risorse disponibili per la realizzazione dei piani sociali di zona, già individuate nelle varie voci di bilancio, in quanto l'ammontare della spesa potrebbe essere superiore a quello delle risorse disponibili.

Pertanto l'articolo 4 della legge regionale della Campania n. 13 del 2017, posto in violazione dell'articolo 81, terzo comma, Costituzione viene dichiarato illegittimo costituzionalmente, così come tutte le disposizioni della legge de quo, anche se non impugnate.

Queste infatti sono funzionali all'istituzione del Servizio di sociologia del territorio e all'inserimento di tale servizio nell'ambito dei piani sociali di zona, per cui deriva l'inscindibile connessione esistente tra l'articolo 4 e tutte le altre disposizioni, perché *insuscettibili di attuazione in carenza di finanziamento, per cui l'illegittimità costituzionale del primo si estende in via consequenziale alle seconde, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)*.

Professioni - Istituzione del servizio di sociologia del territorio - Definizione di compiti, attività e requisiti degli operatori sociologi - Copertura finanziaria dei relativi oneri. - Legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania). - (T-180147) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 18-7-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3 e 4, lettera a), 2, comma 1, 3 e 4, della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 21-27 luglio 2017, depositato in cancelleria il 28 luglio 2017, iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1, commi 3 e 4, lettera a); 2, comma 1; 3 e 4, della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania).

Il ricorrente sostiene che le disposizioni impuginate di cui agli artt. 1, commi 3 e 4, lettera a), 2, comma 1, e 3 della legge reg. Campania n. 13 del 2017, che istituiscono il Servizio di sociologia del territorio, definendo compiti, attività e requisiti degli operatori sociologi, contrastando con le norme statali previste dall'art. 1 della legge 23 marzo 1993, n. 84 (Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale) e dall'art. 12 della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), violino il principio fondamentale della legislazione statale che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di «professioni», riserva allo Stato l'individuazione delle figure professionali, nonché, attribuendo ai sociologi lo svolgimento, in via esclusiva, di compiti e attività operative che l'art. 1 della legge n. 84 del 1993 riserva, invece, alla professione di assistente sociale, violino i principi di razionalità e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Le dette norme, inoltre, ad avviso del ricorrente, disciplinando rapporti di diritto privato regolati dal codice civile tramite i contratti collettivi, violerebbero anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 4 della medesima legge reg. Campania n. 13 del 2017, ritenendo che questa disposizione, secondo cui l'amministrazione regionale provvede agli oneri conseguenti all'istituzione del «Servizio di sociologia del territorio» con le risorse disponibili per la realizzazione dei Piani sociali di zona, non quantificando gli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della legge, si ponga in contrasto con l'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), a tenore del quale «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», violando così il principio di copertura finanziaria stabilito dall'art. 81, terzo comma, Cost.

La mancata quantificazione degli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della nuova legge regionale renderebbe, infatti, a parere del ricorrente, assolutamente inadeguato il rinvio, contenuto nella norma impugnata, alle risorse disponibili per la realizzazione dei piani sociali di zona, in quanto gli oneri conseguenti all'applicazione della legge potrebbero essere di entità superiore alla capienza delle risorse disponibili.

2.– La Regione Campania si è costituita in giudizio chiedendo, preliminarmente, di dichiarare l'inammissibilità della questione avente ad oggetto l'art. 2 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 e, comunque, la non fondatezza di tutte le questioni sollevate.

3.– Deve, innanzitutto, essere respinta l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa regionale, in quanto tale eccezione, fondata sull'assunto che l'espletamento del nuovo servizio regionale possa essere svolto, indifferentemente, da un assistente sociale piuttosto che da un operatore sociologo, riguarda, in realtà, il merito delle questioni in esame.

Ciò in quanto l'art. 2 della legge reg. Campania n. 13 del 2017, elencando i compiti e le attività del Servizio di sociologia del territorio, appare indispensabile, nell'economia del testo normativo, per ricostruire le funzioni assegnate ai sociologi e oggetto delle censure.

4.– Le questioni possono essere esaminate nell'ordine risultante dal ricorso.

5.– Le questioni aventi ad oggetto gli artt. 1, commi 3 e 4, lettera a), 2, comma 1, 3 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 non sono fondate con riferimento ai parametri costituzionali evocati, anche se va dichiarata comunque l'illegittimità costituzionale di tali disposizioni in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, come di seguito specificato.

Invero, questa Corte, con orientamento ormai costante, ha affermato che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» (sentenza n. 98 del 2013).

Nel caso in esame, però, le norme impugnate non introducono alcuna nuova figura professionale, limitandosi ad istituire un nuovo servizio sociale regionale, il Servizio di sociologia del territorio, da garantire in ogni ambito territoriale con la presenza di almeno un operatore sociologo.

Inoltre, l'art. 3 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 precisa che l'istituito Servizio di sociologia del territorio si avvale per «lo svolgimento delle proprie funzioni di sociologi professionisti che esercitano la professione ai sensi di legge», facendo inequivoco rinvio alla disciplina statale vigente in materia.

Sotto altro profilo, neppure potrebbe ritenersi che le disposizioni impugnate attribuiscono ai sociologi funzioni che l'art. 1 della legge n. 84 del 1993 assegna, invece, alla professione di assistente sociale.

L'intervento «per la prevenzione, il sostegno e il recupero di persone, famiglie, gruppi e comunità in situazioni di bisogno e di disagio» è, infatti, attribuito dalla disciplina statale agli assistenti sociali, ma ciò non esclude, evidentemente, che, in una ottica professionale diversa, possano intervenire nella medesima situazione, data la genericità della previsione normativa, anche altri professionisti.

Questa necessaria (e indispensabile) interferenza di funzioni tra professioni è, d'altronde, riconosciuta anche dalla recente legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute) che, all'art. 5, istituendo l'area delle professioni sociosanitarie, indica la necessità di individuare «nuovi profili professionali sociosanitari», che «non trovino rispondenza in professioni già riconosciute», e riconduce nella detta area i «preesistenti profili professionali di operatore socio-sanitario, assistente sociale, sociologo ed educatore professionale».

L'impianto complessivo, lo scopo ed il contenuto precipuo della impugnata legge regionale possono, quindi, essere intesi come volti semplicemente ad assicurare ai cittadini della Regione Campania una serie di servizi specifici della professione del sociologo, senza interferire in alcun modo nell'ambito delle competenze attribuite a questo dalla disciplina statale.

Alla luce di tali considerazioni appaiono infondate anche le dedotte violazioni del principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost.

Ciò in quanto nessuna violazione dei detti principii può discendere dalle norme denunciate che, come rilevato, non disciplinano una professione, ampliandone o restringendone le attività di spettanza, ma si limitano ad istituire un servizio regionale aperto anche ai laureati in sociologia.

Né, infine, ricorrono, nel caso, gli estremi di una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che assegna alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

Le disposizioni impugnate non contengono, infatti, alcuna statuizione volta a regolamentare istituti tipici riconducibili alla materia dell'ordinamento civile di competenza legislativa statale.

Peraltro, nessun pregio potrebbe attribuirsi al fatto che l'operatore sociologo non risulti contemplato tra le figure professionali prese in considerazione dal CCNL Regioni ed Autonomie locali del 31 marzo 1999, in quanto le relative previsioni non hanno carattere tassativo.

6.– Nondimeno, come si è detto, la questione avente ad oggetto l'art. 4 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 è fondata con riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

L'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, 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, terzo comma, Cost., prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita.

Dall'esame della disposizione impugnata si evince, con chiarezza, che la norma scrutinata non contiene alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione della legge reg. Campania n. 13 del 2017.

Né potrebbe ritenersi che la legge in questione non implichi nuove e maggiori spese, come invece sostenuto dalla difesa regionale, considerato che questa istituisce un nuovo servizio sociale regionale, il Servizio di sociologia del territorio, di cui garantisce l'attivazione, in ogni ambito territoriale, con la presenza di almeno un operatore sociologo.

Neppure, in assenza della quantificazione della spesa, potrebbe considerarsi adeguato il rinvio fatto dalla norma censurata alle risorse disponibili per la realizzazione dei piani sociali di zona «nell'ambito della dotazione della Missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), Programma 7 (Programmazione e governo della rete dei servizi sociosanitari e sociali), Titolo 1 del Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2017-2019».

Ciò in quanto, evidentemente, l'ammontare della spesa potrebbe essere superiore a quello delle risorse disponibili.

Dunque, l'art. 4 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 contrasta con l'art. 81, terzo comma, Cost. e, pertanto, ne deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale.

7.– Va rilevato che tutte le disposizioni della legge reg. Campania n. 13 del 2017, compresi gli artt. 5 e 6 non impugnati, recanti, rispettivamente, le disposizioni transitorie e quelle di disciplina dell'entrata in vigore della legge, sono funzionali all'istituzione del Servizio di sociologia del territorio e all'inserimento di tale servizio nell'ambito dei piani sociali di zona.

Ne deriva l'inscindibile connessione esistente tra l'art. 4 e tutte le altre disposizioni della legge reg. Campania n. 13 del 2017, insuscettibili di attuazione in carenza di finanziamento, per cui 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'art. 4 della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 5 e 6 della legge della Regione Campania n. 13 del 2017.

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

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

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2018.

Sentenza: 5 giugno 2018, n. 148

Materia: ordine pubblico e sicurezza; caccia e pesca

Parametri invocati: art. 117, II comma, lett. h), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Legge della Regione Veneto 17 gennaio 2017, n. 1 (Norme regionali in materia di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria: modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 "Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio" e alla legge regionale 28 aprile 1998, n. 19 "Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto")

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Lapidaria sentenza della Corte relativa al corretto inquadramento dogmatico delle sanzioni amministrative.

La Regione Veneto, con la legge in oggetto, introduceva una sanzione amministrativa pecuniaria da 600 a 3600 euro a carico di chi disturbasse intenzionalmente il legittimo esercizio della caccia e della pesca od interponesse, nei confronti delle stesse attività, azioni di ostruzionismo.

Preliminarmente, la Corte richiama il proprio costante orientamento, secondo il quale le sanzioni amministrative non costituiscono una materia a sé, bensì una meta-partizione, per così dire, ovvero un aspetto di completamento della disciplina sostanziale settoriale cui accedono.

La Corte sottolinea poi come la fattispecie astratta tratteggiata dal legislatore regionale non inerisca l'attività venatoria o di pesca, consistendo invece in comportamenti che sono visti come lesivi dell'*ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale*.

In altre parole non si mira, con le disposizioni impugnate, a garantire il corretto esercizio dell'attività di caccia o di pesca, che concorrono alla definizione delle fattispecie solo dal punto di vista dei destinatari dell'azione e dell'elemento psicologico; si mira invece a che tali attività possano essere svolte senza interferenze esterne, anche al fine di prevenire la reazione della persona offesa.

I giudici costituzionali accompagnano questo ragionamento con la precisazione che la finalità della norma è elemento rilevante e spesso determinante per stabilire quale sia l'ambito materiale nel quale si è mosso il legislatore.

Il bene giuridico tutelato è dunque afferente alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Le disposizioni risultano dunque invasive della potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. h), della Costituzione.

In conclusione, l'intera legge regionale impugnata viene dichiarata costituzionalmente illegittima.

Caccia - Pesca - Atti di ostruzionismo o di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria, piscatoria - Disciplina sanzionatoria. - Legge della Regione Veneto 17 gennaio 2017, n. 1 (Norme regionali in materia di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria: modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 "Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio" e alla legge regionale 28 aprile 1998,

n. 19 "Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto"). - (T-180148) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 18-7-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Veneto 17 gennaio 2017, n. 1 (Norme regionali in materia di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria: modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 "Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio" e alla legge regionale 28 aprile 1998, n. 19 "Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto"), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 17-22 marzo 2017, depositato in cancelleria il 27 marzo 2017, iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 5 giugno 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Luigi Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 25, 27 e 117, secondo comma, lettere h) ed l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 17 gennaio 2017, n. 1 (Norme regionali in materia di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria: modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 "Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio" e alla legge regionale 28 aprile 1998, n. 19 "Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto").

Gli artt. 1 e 2 della legge regionale impugnata inseriscono, rispettivamente, l'art. 35-bis nella legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio) e l'art. 33-ter nella legge della Regione Veneto 28 aprile 1998, n. 19 (Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto), disponendo che venga punito con la sanzione amministrativa da euro 600,00 a euro 3.600,00 chiunque, con lo scopo di impedire intenzionalmente l'esercizio dell'attività (rispettivamente) venatoria e piscatoria, ponga in essere atti di ostruzionismo o di disturbo dai quali possa essere turbata o interrotta la regolare attività di caccia o pesca o rechi molestie ai cacciatori o ai pescatori nel corso delle loro attività.

L'art. 3, infine, contiene la clausola di neutralità finanziaria.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la legge nella sua interezza, prospettando una molteplicità di questioni.

3.– Per economia di giudizio, e facendo ricorso al potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare, eventualmente dichiarando assorbite le altre (sentenza n. 98 del 2013), si esamina anzitutto l'eccezionale violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, in quanto pregiudiziale sotto il profilo logico-giuridico rispetto a quelle che investono il contenuto della scelta operata con la norma regionale, riferite a parametri non compresi nel Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenza n. 81 del 2017).

4.– La questione è fondata.

5.– Lo scrutinio delle censure implica, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'individuazione dell'ambito materiale al quale vanno ascritte le disposizioni impugnate, tenendo conto della loro ratio, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina (ex plurimis, sentenze n. 108 e n. 32 del 2017).

5.1.– In linea di principio, per pacifico orientamento di questa Corte, la disciplina in tema di sanzioni accede a quella sostanziale.

Essa, cioè, non costituisce una materia a sé stante e spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile (ex multis, sentenze n. 90 del 2013, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004).

Ma nel caso di specie, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione Veneto, le sanzioni non possono essere ricondotte alla materia "caccia e pesca".

Non si tratta, infatti, di sanzioni amministrative poste a presidio di prescrizioni relative all'esercizio di tali attività, come nel caso dell'art. 35 della legge reg. Veneto n. 50 del 1993 e dell'art. 33 della legge reg. Veneto n. 19 del 1998, che al contrario contengono un elenco di fattispecie di inosservanze di puntuali obblighi e adempimenti posti a carico di coloro che le esercitano.

La condotta presa in considerazione si sostanzia in atti di «ostruzionismo» o «disturbo», rispetto ai quali la caccia e la pesca rilevano solo al fine di delimitare l'ambito delle persone offese e l'elemento psicologico.

La finalità perseguita non è quella di assicurare il rispetto di specifici obblighi settoriali posti dal legislatore per regolamentare l'esercizio delle attività venatoria o piscatoria.

È, invece, quella di garantire il diritto all'esercizio delle attività in questione al riparo da interferenze esterne e di prevenire la possibilità di reazione della persona offesa.

5.2.– Le norme impugnate, quindi, attengono a comportamenti che pregiudicano la «ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (tra le altre, sentenze n. 108 del 2017, n. 300 del 2011, n. 274 del 2010, n. 129 del 2009), e in quanto tali sono riconducibili alla materia «ordine pubblico e sicurezza» di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 Cost., pur nella lettura rigorosa che questa Corte ha operato della stessa.

6.– Restano assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 17 gennaio 2017, n. 1 (Norme regionali in materia di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria: modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 "Norme regionali per la protezione della fauna selvatica

e per il prelievo venatorio” e alla legge regionale 28 aprile 1998, n. 19 “Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell’esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto”).

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

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2018.

Sentenza: 22 maggio 2018, n. 150

Materia: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

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

Ricorrenti: Tribunale amministrativo regionale della Calabria

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Calabria 19 febbraio 2016, n. 8 (Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti)

Esito: non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. 8/2016

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Tar Calabria ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della r. 8/2016, che ha stabilito, nelle more dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti, di cui all'art. 199 del d.lgs. n. 152/2006 (Nome in materia ambientale), la sospensione per la durata di un anno dei procedimenti per il rilascio di autorizzazioni al deposito di rifiuti ed i sub-procedimenti di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di autorizzazione integrata ambientale (AIA) ad essi connessi, al fine di garantire la tutela giuridica dell'ambiente, in considerazione della situazione particolare del territorio calabrese, caratterizzata da una elevata concentrazione di siti di smaltimento.

Secondo il rimettente, tale disposizione, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto la disciplina dei rifiuti rientra nell'ambito della materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La disposizione, in particolare, si porrebbe in rapporto di violazione diretta rispetto alla disciplina statale dell'ambiente, comportando una dilazione dei termini per la definizione dei procedimenti autorizzativi relativi agli impianti di trattamento dei rifiuti e dei sub-procedimenti a questi connessi e perciò una deroga in pejus ai livelli di tutela fissati in modo uniforme sull'intero territorio dello Stato.

La Regione Calabria, costituitasi in giudizio, ha in via preliminare eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, in quanto l'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti avrebbe fatto venir meno l'interesse del ricorrente.

La Corte ha ritenuto l'eccezione non fondata, conformemente al proprio consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui il giudizio di legittimità costituzionale, una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice rimettente, non è suscettibile di essere influenzato dalle successive vicende di fatto che concernono il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato, come previsto dall'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, (cfr. per tutti sent. n. 264 del 2017 e nn. 242 e 162 del 2014).

La Corte poi, passando all'esame del merito della questione, la dichiara non fondata.

In particolare, pur confermando il proprio consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui che la disciplina dei rifiuti attiene alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata dall'art. 117, comma secondo, lett. s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (in tal senso, cfr. le sentenze n. 244, n. 154 e n. 101 del 2016, n. 58 del 2015), la Corte sottolinea che la propria giurisprudenza al tempo stesso ha sempre negato la possibilità di identificare tale materia come materia in senso tecnico, configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata.

Essa, al contrario, investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze (sent. n. 407 del 2002), dando luogo a una competenza trasversale, che può incidere su materie diverse, che possono essere regionali o concorrenti.

In questo contesto, spettano alla competenza esclusiva dello Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sent. n. 77/2017, n. 249/2009 e n. 407/2002) e dunque costituiscono un limite per gli interventi normativi delle Regioni e delle Province autonome che, pur attenendo a materie di loro competenza, presentano tuttavia profili di interferenza con le esigenze di tutela dell'ambiente (sent. n. 180 e n. 58 del 2015, n. 67 del 20149).

Nel caso di specie il legislatore statale ha disciplinato il settore dei rifiuti con il d.lgs. n. 152/2006, attribuendo alle Regioni alcune specifiche funzioni che esse devono esercitare nel rispetto di criteri e procedure stabiliti a livello statale.

Fanno parte di tali funzioni, fra le altre, l'individuazione dei luoghi o degli impianti idonei allo smaltimento dei rifiuti, l'indicazione dei criteri per la determinazione delle aree non idonee a tale localizzazione e, soprattutto, l'adozione del piano regionale di gestione dei rifiuti di cui agli artt. 199 e 200, nel quale è ricompresa la delimitazione sul territorio regionale, su richiesta dei Comuni, di "ambiti ottimali" per la gestione integrata dei rifiuti; attribuzione, quest'ultima, che si collega strettamente alle competenze regionali in materia di «governo del territorio».

Passando all'esame della disposizione impugnata, la Corte sottolinea che questa ha provveduto ad individuare la distribuzione nel territorio degli impianti di trattamento dei rifiuti, in attesa della approvazione, da parte della Regione Calabria, del nuovo piano di gestione dei rifiuti.

È infatti con esplicito riferimento a tale circostanza che la sospensione delle nuove autorizzazioni nelle more dell'adozione del nuovo piano rifiuti viene giustificata «in considerazione della situazione particolare del territorio calabrese, caratterizzata da una elevata concentrazione di siti di smaltimento», per cui appare evidente l'intento del legislatore regionale di regolamentare l'uso del territorio mediante la previsione di un'adeguata allocazione degli impianti nella prospettiva del rinnovato strumento di pianificazione.

Proprio con riferimento alla localizzazione degli impianti di smaltimento, la Corte afferma che la sua costante giurisprudenza ha ritenuto che questa, che deve essere in ogni caso adottata in conformità ai criteri tecnici fondamentali stabiliti dallo Stato, costituisce esercizio, da parte delle Regioni, di una competenza legislativa loro propria, sia pure concorrente con quella statale, attenendo al «governo del territorio» (sent. n. 314/2009).

D'altro canto, perseguendo finalità di cura del territorio in relazione alle esigenze di contrasto all'emergenza dei rifiuti, la norma impugnata risponde ad interessi funzionalmente collegati con la tutela ambientale.

Tutto ciò premesso la Corte non ritiene condivisibile l'opinione del rimettente, secondo cui andrebbe ravvisata una deroga in pejus nella dilazione dei termini massimi stabiliti per la durata dei procedimenti autorizzativi prodotta per effetto della sospensione.

Ad avviso del giudice delle leggi, infatti, la sospensione è unicamente finalizzata a mantenere la situazione esistente, impedendo che prima dell'adozione del nuovo piano di gestione dei rifiuti, necessariamente ispirato a criteri che preservano l'integrità dell'ambiente, siano adottati provvedimenti che possano invece nuocervi, pur essendo formalmente rispettosi delle regole sul procedimento di autorizzazione.

La tutela dell'ambiente così perseguita dalla disposizione censurata, pertanto, non solo è immune da effetti peggiorativi, ma appare al contrario rafforzata, in quanto diretta a consentire la definitiva approvazione del piano previsto dalla citata legislazione nazionale.

A tale proposito, peraltro, si aggiunge il fatto che la disposizione in esame presenta il contenuto tipico di una "misura di salvaguardia, non violando la legislazione nazionale, ma introducendo una misura di carattere eccezionale e temporaneo, coesistente alla propria natura cautelare.

In relazione alla legittimità delle misure di salvaguardia, la giurisprudenza formatasi nel settore urbanistico (settore in cui il ricorso a tali forme di intervento normativo è tipizzato dal

legislatore) ha ritenuto necessario che il loro effetto tipico sia contenuto entro un termine ragionevole, così da evitarne una incontrollata protrazione.

Sotto questo profilo, dato che la sospensione è prevista per il limite massimo di un anno, il termine viene ritenuto ragionevole in relazione alla futura adozione del nuovo piano rifiuti.

Con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale non è fondata, perché la disposizione adottata dalla Regione Calabria persegue finalità attinenti a competenze regionali, funzionalmente collegate alla tutela ambientale, e non attenua il livello di protezione dell'ambiente garantito dalla legge statale.

Ambiente - Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti - Sospensione, per il periodo di un anno, del rilascio di autorizzazioni di deposito di rifiuti e dei connessi procedimenti di valutazione ambientale e di autorizzazione integrata ambientale. - Legge della Regione Calabria 19 febbraio 2016, n. 8 (Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti), art. 1. - (T-180150) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 18-7-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 19 febbraio 2016, n. 8 (Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, nel procedimento vertente tra Maio Guglielmo srl e la Regione Calabria, con ordinanza del 7 ottobre 2016, iscritta al n. 3 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione della Maio Guglielmo srl e della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Bice Annalisa Pasqualone per Maio Guglielmo srl e Massimiliano Manna per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 19 febbraio 2016, n. 8 (Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti).

Secondo il rimettente, tale disposizione, prevedendo la sospensione, per il termine massimo di un anno, dei procedimenti autorizzativi (e dei sub-procedimenti) riferiti alla valutazione di impatto ambientale (VIA) e all'autorizzazione integrata ambientale (AIA) relativi a nuovi impianti di smaltimento o trattamento dei rifiuti nelle more dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione di cui all'art. 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto la disciplina dei rifiuti rientra nell'ambito della materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La disposizione, in particolare, si porrebbe in rapporto di violazione diretta rispetto alla disciplina statale dell'ambiente, comportando una dilazione dei termini per la definizione dei procedimenti autorizzativi relativi agli impianti di trattamento dei rifiuti e dei sub-procedimenti a questi connessi – come determinati dal d.lgs. n. 152 del 2006 – e perciò una deroga in pejus ai livelli di tutela fissati in modo uniforme sull'intero territorio dello Stato.

2.– La Regione Calabria, costituitasi in giudizio, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, assumendo che l'interesse della ricorrente nel giudizio principale sarebbe venuto meno in seguito all'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti e della conseguente sopravvenuta carenza della fattispecie che funge da presupposto alla disposizione.

2.1.– L'eccezione non è fondata.

Per costante orientamento di questa Corte, infatti, una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice rimettente, il giudizio di legittimità costituzionale non è suscettibile di essere influenzato dalle eventuali successive vicende di fatto che concernono il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato, come previsto dall'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel testo approvato il 7 ottobre 2008 (fra le altre, sentenze n. 264 del 2017, n. 242 e n. 162 del 2014, n. 120 del 2013, n. 274 del 2011 e n. 227 del 2010).

La rilevanza della questione va infatti valutata alla luce delle circostanze di fatto sussistenti al momento dell'ordinanza di rimessione e non a quelle sopravvenute, anche ove tali ultime siano tali da incidere sulla persistente attualità dell'interesse ad agire nel giudizio principale (sentenza n. 42 del 2011), permanendo la necessità di sottoporre allo scrutinio di costituzionalità una norma che, come nel caso di specie, abbia comunque prodotto effetti sulle posizioni soggettive dei destinatari.

3.– Nel merito, la questione non è fondata.

3.1.– È ben vero che, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte, □la disciplina dei rifiuti attiene alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata, in base all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (in tal senso, fra le altre, le sentenze n. 244, n. 154 e n. 101 del 2016, n. 58 del 2015, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011).

E tuttavia, la stessa giurisprudenza ha da tempo negato la possibilità di identificare «una “materia” in senso tecnico qualificabile come “tutela dell'ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» (sentenza n. 407 del 2002).

Pertanto la tutela dell'ambiente dà luogo a una competenza trasversale, che può incidere su materie diverse, le quali ben possono essere regionali o concorrenti.

Più in particolare, spettano alla competenza esclusiva dello Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 77 del 2017, n. 249 del 2009 e n. 407 del 2002).

Tale disciplina, poi, costituisce un limite per gli interventi normativi delle Regioni e delle Province autonome che, pur attenendo a materie di loro competenza, presentano tuttavia profili di interferenza con dette esigenze di tutela dell'ambiente (sentenze n. 180 e n. 58 del 2015, n. 67 del 2014 e n. 314 del 2009).

3.2.– Poste tali premesse, va osservato che il legislatore statale ha disciplinato il settore dei rifiuti nella Parte quarta (Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinanti), Titolo I (Gestione dei rifiuti), del d.lgs. n. 152 del 2006.

Detto decreto attribuisce alle Regioni specifiche funzioni che esse devono esercitare nel rispetto di criteri e procedure stabiliti a livello statale.

Rientrano nel novero di tali funzioni, fra le altre, l'individuazione dei luoghi o degli impianti idonei allo smaltimento dei rifiuti, l'indicazione dei criteri per la determinazione delle aree non idonee a tale localizzazione e, soprattutto, l'adozione del piano regionale di gestione dei rifiuti di cui agli artt. 199 e 200 del d.lgs. n. 152 del 2006, nel quale è ricompresa la delimitazione sul territorio regionale, su richiesta dei Comuni, di "ambiti ottimali" per la gestione integrata dei rifiuti; attribuzione, quest'ultima, che si collega strettamente alle competenze regionali in materia di «governo del territorio».

4.– La disposizione impugnata si collega alla distribuzione nel territorio degli impianti di trattamento dei rifiuti, nella prospettiva dell'imminente approvazione, da parte della Regione Calabria, del nuovo piano di gestione.

È infatti con esplicito riferimento a tale circostanza che la sospensione delle nuove autorizzazioni nelle more dell'adozione del nuovo piano rifiuti viene giustificata «in considerazione della situazione particolare del territorio calabrese, caratterizzata da una elevata concentrazione di siti di smaltimento»; ed al di là di tale riferimento letterale, è evidente l'intento del legislatore regionale di regolamentare l'uso del territorio mediante la previsione di un'adeguata allocazione degli impianti nella prospettiva del rinnovato strumento di pianificazione.

4.1.– A tale riguardo, la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto che la localizzazione degli impianti di smaltimento, quantunque adottata in conformità ai criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali, costituisce esercizio, da parte delle Regioni, di una competenza legislativa loro propria, sia pure concorrente con quella statale, attenendo al «governo del territorio» (sentenza n. 314 del 2009).

D'altro canto, perseguendo finalità di cura del territorio in relazione alle esigenze di contrasto all'emergenza dei rifiuti, la norma impugnata risponde ad interessi funzionalmente collegati con la tutela ambientale; e del resto, di tale necessaria intersezione fra i due profili di intervento può trarsi conferma dal fatto che la stessa normativa statale riconosce che «Il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente, ove adottati» (art. 199, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006).

5.– Ciò posto, non è condivisibile l'opinione del rimettente, secondo cui andrebbe ravvisata una deroga in pejus nella dilazione dei termini massimi stabiliti per la durata dei procedimenti autorizzativi prodotta per effetto della sospensione.

5.1.– Il rimettente non considera, infatti, che la sospensione è unicamente finalizzata a mantenere la situazione esistente, impedendo che prima dell'adozione del nuovo piano di gestione dei rifiuti, necessariamente ispirato a criteri che preservano l'integrità dell'ambiente, siano adottati provvedimenti che possano invece nuocervi, pur essendo formalmente rispettosi delle regole sul procedimento di autorizzazione.

La tutela dell'ambiente così perseguita dalla disposizione censurata, pertanto, non solo è immune da effetti peggiorativi, ma appare al contrario rafforzata, essendo volta a consentire la definitiva approvazione del piano previsto dalla citata legislazione nazionale.

5.2.– A tale proposito, peraltro, va osservato che la disposizione censurata presenta – come risulta espressamente dal titolo stesso dell'intero corpo normativo che la contiene – il contenuto tipico di una "misura di salvaguardia"; essa, pertanto, non viola la legislazione nazionale, ma introduce – piuttosto – una misura di carattere eccezionale e temporaneo, coesistente alla propria natura cautelare.

In relazione alla legittimità delle misure di salvaguardia, la giurisprudenza formatasi nel settore urbanistico – ove il ricorso a tali forme di intervento normativo è tipizzato dal legislatore –

ha ritenuto necessario soprattutto che il loro effetto tipico sia contenuto entro un termine ragionevole, così da evitarne una incontrollata protrazione.

Tale requisito sussiste nella specie, poiché la sospensione è prevista per il limite massimo di un anno; termine che appare ragionevole in relazione alla futura adozione del nuovo piano rifiuti.

6.– In conclusione, la questione di legittimità costituzionale non è fondata, perché la disposizione adottata dalla Regione Calabria persegue finalità attinenti a competenze regionali, funzionalmente collegate alla tutela ambientale, e non attenua il livello di protezione dell'ambiente garantito dalla legge statale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 19 febbraio 2016, n. 8 (Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti), sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

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

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2018.

Sentenza: 22 maggio 2018, n. 151

Materia: Ambiente

Parametri invocati: Cost. artt. 117, secondo comma, lettera s), e 41

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 19 (Legge regionale concernente disposizioni varie), che ha modificato l'art. 47 della legge di detta Regione 4 marzo 2016 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2016).

Esito: infondatezza della questione

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata ha sollevato, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 19 (Legge regionale concernente disposizioni varie), che ha modificato l'art. 47 della legge di detta Regione 4 marzo 2016 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2016).

La disposizione di cui si lamenta l'illegittimità, modifica l'art. 47 della legge regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2016), ed ha disposto che "sino all'approvazione da parte del Consiglio regionale dell'aggiornamento del Piano regionale di gestione dei rifiuti già adottato dalla Giunta regionale e, in ogni caso, non oltre il 31.12.2016, sono sospesi tutti i provvedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni sul territorio regionale per la realizzazione di impianti privati di smaltimento e/o recupero di rifiuti".

Il rimettente dubita anzitutto della legittimità costituzionale della norma in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., osservando che la disciplina dei rifiuti, ancorché interferente con altri interessi e competenze, è riconducibile alla materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di competenza esclusiva dello Stato, e che pertanto su tale specifica materia non sono ammesse iniziative delle Regioni volte a regolamentare i rispettivi ambiti territoriali.

A suo avviso, la norma apporterebbe comunque una deroga peggiorativa degli standard minimi di tutela fissati dalla normativa statale, in particolare dilatando i termini massimi di durata dei procedimenti stabiliti dagli artt. 26, 29-bis e 29-quater del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), senza indicare alcuna esigenza di garantire livelli di tutela ambientale più elevati.

Ad avviso del rimettente dunque, la disposizione impugnata, nel prevedere la sospensione dei provvedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni sul territorio regionale per la realizzazione di impianti privati di smaltimento e/o recupero di rifiuti – nelle more dell'aggiornamento del piano regionale di gestione di cui all'art. 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) già adottato dalla Giunta regionale, e comunque per un tempo delimitato entro il 31 dicembre 2016 – invaderebbe un campo di esclusiva competenza statale, poiché la disciplina dei rifiuti rientra nell'ambito della materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

In particolare, l'intervento normativo regionale avrebbe concretamente comportato una dilazione dei termini per la definizione dei procedimenti autorizzativi relativi agli impianti di trattamento dei rifiuti e dei sub-procedimenti a questi connessi.

Si porrebbe, dunque, in diretta violazione del d.lgs. n. 152 del 2006, dando corpo ad una deroga in pejus ai livelli di tutela uniforme dell'ambiente fissati sull'intero territorio nazionale con legge dello Stato

Il Tar Basilicata inoltre dubita, poi, della legittimità della norma in riferimento all'art. 41 Cost., ritenendo che dalla sospensione del termine per l'apertura e l'esercizio dell'impianto di trattamento dei rifiuti deriverebbe una compressione dell'iniziativa economica privata non determinata da ragioni di utilità sociale, ovvero di tutela della libertà, della sicurezza e della dignità umana; tali esigenze, infatti, non vengono esplicitate nel provvedimento legislativo, né possono desumersi dalla mera circostanza del programmato aggiornamento del piano regionale di gestione dei rifiuti

La disposizione violerebbe l'art. 41 Cost., comportando una compressione dell'iniziativa economica privata non determinata da ragioni di utilità sociale e neppure giustificata da esigenze di tutela della libertà, della sicurezza e della dignità umana.

Secondo la Corte la questione non è fondata sotto nessuno dei profili enunciati.

La Corte argomenta che se è ben vero che, in conformità alla propria costante giurisprudenza la disciplina dei rifiuti – e dunque le scelte inerenti alle politiche da perseguire e gli strumenti da utilizzare in concreto – attiene alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata, in base all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (in tal senso, fra le altre, le sentenze n. 244, n. 154 e n. 101 del 2016, n. 58 del 2015, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011), tuttavia, la stessa giurisprudenza ha da tempo negato la possibilità di identificare «una “materia” in senso tecnico qualificabile come “tutela dell'ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» (sentenza n. 407 del 2002).

Pertanto la tutela dell'ambiente dà luogo a una competenza trasversale, che può incidere su materie diverse, le quali ben possono essere regionali o concorrenti.

Secondo la giurisprudenza della Corte, spettano alla competenza esclusiva dello Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 77 del 2017, n. 249 del 2009 e n. 407 del 2002).

Tali determinazioni fungono da limite invalicabile per quegli interventi normativi che le Regioni e le Province autonome dettano in materie di loro competenza, interferenti con tale attribuzione dello Stato ed ammissibili alla condizione che siano garantiti i livelli di tutela dell'ambiente previsti dalla legislazione statale (sentenze n. 180 e n. 58 del 2015, n. 67 del 2014 e n. 314 del 2009).

Ciò premessa la Corte prosegue nel suo ragionamento rilevando che il legislatore statale ha disciplinato il settore dei rifiuti nella Parte quarta (Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinanti), Titolo I (Gestione dei rifiuti), del d.lgs. n. 152 del 2006.

Tale decreto, all'art. 196 e seguenti, ha attribuito alle Regioni una serie di poteri, da esercitare nei limiti di quanto stabilito dalla legge statale; rientra fra questi poteri la definizione dei criteri per l'individuazione delle aree non adeguate alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, e di quelli per l'individuazione dei luoghi od impianti idonei allo smaltimento.

Rientrano nel novero di tali funzioni, fra le altre, l'individuazione dei luoghi o degli impianti idonei allo smaltimento dei rifiuti, l'indicazione dei criteri per la determinazione delle aree non idonee a tale localizzazione e, soprattutto, l'adozione del piano regionale di gestione dei rifiuti di cui agli artt. 199 e 200 del d.lgs. n. 152 del 2006, nel quale è ricompresa la delimitazione nel territorio regionale, su richiesta dei comuni, di “ambiti ottimali” per la gestione integrata dei rifiuti; attribuzione, quest'ultima, che si collega strettamente alle competenze regionali in materia di «governo del territorio».

La disposizione censurata è intervenuta proprio nelle more dell'approvazione, da parte del Consiglio regionale della Basilicata, dell'aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti già adottato con delibera della Giunta regionale.

La giurisprudenza della Corte ha già ritenuto che, nel disciplinare la localizzazione degli impianti di smaltimento, pur nel rispetto dei criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali che rappresentano soglie inderogabili di protezione ambientale, le Regioni esercitano una competenza legislativa loro propria, nella materia «governo del territorio» (sentenza n. 314 del 2009).

L'intervento normativo in questione, finalizzato alla cura del territorio per i profili che concernono la gestione dei rifiuti, risponde ad interessi funzionalmente collegati con la tutela ambientale; non a caso – a conferma del fatto che si tratta di aree di intervento necessariamente destinate ad intersecarsi – la stessa normativa statale riconosce che «Il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente, ove adottati» (art. 199, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Si tratta, pertanto, di un intervento che persegue finalità attinenti a competenze regionali, destinate ad intersecarsi con profili di tutela ambientale.

Neppure è fondata la censura relativa all'incidenza di tale intervento sui livelli di tutela uniforme stabiliti con legge statale, ed alla sussistenza di una deroga in pejus nell'effetto dilatorio dei termini massimi stabiliti per la durata dei procedimenti autorizzativi.

La Corte argomenta che la sospensione non comporta, di per sé, alcun decremento del livello di protezione ambientale, essendo finalizzata unicamente a mantenere lo status quo ante nelle more dell'aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti.

Anzi, essa appare ispirata alla esigenza di impedire che durante l'adeguamento dello strumento regionale di pianificazione siano adottati provvedimenti che – quantunque formalmente rispettosi delle regole sul procedimento autorizzativo – possano arrecare un pregiudizio all'integrità ambientale, rivista all'esito di tale adeguamento.

Inoltre l'intervento di sospensione dei termini procedurali, in sé considerato, non incide sul grado di protezione dell'ambiente.

A tale riguardo la Corte evidenzia che la disposizione censurata presenta il contenuto tipico di una “misura di salvaguardia”; essa, pertanto, non si pone in contrasto con la legislazione nazionale, che invece integra mediante l'adozione di una misura di carattere eccezionale e temporaneo, coesistente alla propria natura cautelare.

Infatti, la sospensione è limitata al termine del 31 dicembre 2016, e dunque è prevista per un limite temporale massimo che appare ragionevole in relazione all'imminente aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti.

La questione infine non è fondata neppure con riferimento alla contrarietà all'art. 41 Cost. Secondo il costante orientamento della Corte (ex plurimis, sentenze n. 47 del 2018 e n. 16 del 2017), non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica privata allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, comma secondo, Cost., purché l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue.

Secondo la Corte, nella specie, i requisiti di non arbitrarietà e congruità della misura sussistono pienamente.

Per un verso, infatti, quanto all'individuazione dell'utilità sociale, è pacifico che nel relativo ambito vada ricompresa la tutela dell'ambiente (sentenza n. 190 del 2001); e ciò tanto più quando, come nella specie, la norma non abbia contenuto preclusivo dell'esercizio di un'attività, ma si limiti a prevedere un differimento dei procedimenti amministrativi che la riguardano per consentirne una verifica della compatibilità con le esigenze di equilibrio ambientale cui è ispirata l'intera disciplina dei rifiuti.

In tal senso, del resto, non è priva di rilievo la circostanza che il trattamento dei rifiuti costituisce attività economica di tipo regolamentato, come confermato dall'art. 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che ha attribuito alla preesistente Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI) anche compiti di regolazione nel settore dei rifiuti, mutandone la denominazione in Autorità di regolazione per energia reti e ambiente

(ARERA), e ciò al fine di «garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea».

Per altro verso, quanto alla congruità della misura, la già citata circostanza della determinazione dei termini entro i quali l'amministrazione regionale ha l'obbligo di concludere tanto il procedimento autorizzativo quanto quello di aggiornamento del piano di gestione fornisce una protezione adeguata alla libertà di iniziativa economica privata, nei cui confronti introduce un limite non irragionevole (per fattispecie non dissimile, sentenza n. 176 del 2004).

In conclusione, secondo la Corte, la questione di legittimità costituzionale non è fondata, perché la disposizione adottata dalla Regione Basilicata persegue finalità attinenti a competenze regionali funzionalmente collegate alla tutela ambientale e non attenua il livello di protezione dell'ambiente garantito dalla legge statale.

La stessa, inoltre, arreca all'iniziativa economica privata una limitazione, temporanea e congrua, che si fonda su ragioni di utilità sociale.

Ambiente - Sospensione, nelle more dell'approvazione dell'aggiornamento del piano regionale di gestione dei rifiuti e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2016, dei provvedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni per la realizzazione di impianti di smaltimento rifiuti. - Legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 19 (Legge regionale concernente disposizioni varie), art. 1, comma 1, che ha modificato l'art. 47 della legge regionale 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2016). - (T-180151) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 18-7-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 19 (Legge regionale concernente disposizioni varie), che ha modificato l'art. 47 della legge di detta Regione 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2016), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata, nel procedimento vertente tra Alphabio srl e la Regione Basilicata, con ordinanza dell'8 marzo 2017, iscritta al n. 79 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione della Regione Basilicata e l'atto di intervento della Barilla G. e R. Fratelli spa;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Anna Carmen Possidente per la Regione Basilicata e Antonio D'Aloia per la Barilla G. e R. Fratelli spa.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata ha sollevato, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 19 (Legge regionale concernente disposizioni varie), che ha modificato l’art. 47 della legge di detta Regione 4 marzo 2016 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2016).

Ad avviso del rimettente, tale disposizione, nel prevedere la sospensione dei provvedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni sul territorio regionale per la realizzazione di impianti privati di smaltimento e/o recupero di rifiuti – nelle more dell’aggiornamento del piano regionale di gestione di cui all’art. 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) già adottato dalla Giunta regionale, e comunque per un tempo delimitato entro il 31 dicembre 2016 – invaderebbe un campo di esclusiva competenza statale, poiché la disciplina dei rifiuti rientra nell’ambito della materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema».

In particolare, l’intervento normativo regionale avrebbe concretamente comportato una dilazione dei termini per la definizione dei procedimenti autorizzativi relativi agli impianti di trattamento dei rifiuti e dei sub-procedimenti a questi connessi.

Si porrebbe, dunque, in diretta violazione del d.lgs. n. 152 del 2006, dando corpo ad una deroga in pejus ai livelli di tutela uniforme dell’ambiente fissati sull’intero territorio nazionale con legge dello Stato.

La stessa disposizione violerebbe, inoltre, l’art. 41 Cost., comportando una compressione dell’iniziativa economica privata non determinata da ragioni di utilità sociale e neppure giustificata da esigenze di tutela della libertà, della sicurezza e della dignità umana.

2.– Va qui preliminarmente confermata l’ordinanza letta nella pubblica udienza del 22 maggio 2018, con la quale è stato dichiarato ammissibile l’intervento spiegato nel giudizio da Barilla G. e R. Fratelli spa, in quanto – benché non sia parte nel giudizio principale – la stessa è portatrice di un interesse qualificato immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

Detta società, infatti, ha proposto ricorso giurisdizionale contro uno degli atti-presupposto della condotta oggetto di sindacato nel giudizio principale, vale a dire l’assegnazione alla Alphabio srl del terreno destinato alla realizzazione della discarica, ed all’esito di tale giudizio è dunque vincolata ogni ulteriore determinazione della Regione circa la possibilità di imporre al terreno detta destinazione.

La decisione adottata nel presente giudizio di legittimità costituzionale, pertanto, è destinata a ripercuotersi sulla posizione soggettiva della società interveniente, che ha già assunto i contorni di un interesse qualificato nel giudizio amministrativo dalla stessa instaurato e deve pertanto ritenersi legittimata ad intervenire (in fattispecie analoga, ancorché nel contesto di un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, sentenza n. 230 del 2017 e ordinanza ad essa allegata).

3.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

3.1.– È ben vero che, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina dei rifiuti – e dunque le scelte inerenti alle politiche da perseguire e gli strumenti da utilizzare in concreto – attiene alla materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», riservata, in base all’art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (in tal senso, fra le altre, le sentenze n. 244, n. 154 e n. 101 del 2016, n. 58 del 2015, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011).

E tuttavia, la stessa giurisprudenza ha da tempo negato la possibilità di identificare «una “materia” in senso tecnico qualificabile come “tutela dell’ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» (sentenza n. 407 del 2002).

Pertanto la tutela dell’ambiente dà luogo a una competenza trasversale, che può incidere su materie diverse, le quali ben possono essere regionali o concorrenti.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, spettano alla competenza esclusiva dello Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 77 del 2017, n. 249 del 2009 e n. 407 del 2002).

Tali determinazioni fungono da limite invalicabile per quegli interventi normativi che le Regioni e le Province autonome dettano in materie di loro competenza, interferenti con tale attribuzione dello Stato ed ammissibili alla condizione che siano garantiti i livelli di tutela dell'ambiente previsti dalla legislazione statale (sentenze n. 180 e n. 58 del 2015, n. 67 del 2014 e n. 314 del 2009).

3.2.– Ciò premesso, va rilevato che il legislatore statale ha disciplinato il settore dei rifiuti nella Parte quarta (Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinanti), Titolo I (Gestione dei rifiuti), del d.lgs. n. 152 del 2006.

Tale decreto, all'art. 196 e seguenti, ha attribuito alle Regioni una serie di poteri, da esercitare nei limiti di quanto stabilito dalla legge statale; rientra fra questi poteri la definizione dei criteri per l'individuazione delle aree non adeguate alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, e di quelli per l'individuazione dei luoghi od impianti idonei allo smaltimento.

Rientrano nel novero di tali funzioni, fra le altre, l'individuazione dei luoghi o degli impianti idonei allo smaltimento dei rifiuti, l'indicazione dei criteri per la determinazione delle aree non idonee a tale localizzazione e, soprattutto, l'adozione del piano regionale di gestione dei rifiuti di cui agli artt. 199 e 200 del d.lgs. n. 152 del 2006, nel quale è ricompresa la delimitazione nel territorio regionale, su richiesta dei comuni, di "ambiti ottimali" per la gestione integrata dei rifiuti; attribuzione, quest'ultima, che si collega strettamente alle competenze regionali in materia di «governo del territorio».

4.– La disposizione censurata è intervenuta proprio nelle more dell'approvazione, da parte del Consiglio regionale della Basilicata, dell'aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti già adottato con delibera della Giunta regionale.

4.1.– La giurisprudenza di questa Corte ha già ritenuto che, nel disciplinare la localizzazione degli impianti di smaltimento, pur nel rispetto dei criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali che rappresentano soglie inderogabili di protezione ambientale, le Regioni esercitano una competenza legislativa loro propria, nella materia «governo del territorio» (sentenza n. 314 del 2009).

L'intervento normativo in questione, finalizzato alla cura del territorio per i profili che concernono la gestione dei rifiuti, risponde ad interessi funzionalmente collegati con la tutela ambientale; non a caso – a conferma del fatto che si tratta di aree di intervento necessariamente destinate ad intersecarsi – la stessa normativa statale riconosce che «Il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente, ove adottati» (art. 199, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Si tratta, pertanto, di un intervento che persegue finalità attinenti a competenze regionali, destinate ad intersecarsi con profili di tutela ambientale.

5.– Quanto, poi, all'incidenza di tale intervento sui livelli di tutela uniforme stabiliti con legge statale, il rimettente ravvisa la sussistenza di una deroga in pejus nell'effetto dilatorio dei termini massimi stabiliti per la durata dei procedimenti autorizzativi.

5.1.– Questa tesi non è fondata.

5.1.1.– Al riguardo, va anzitutto osservato che la sospensione non comporta, di per sé, alcun decremento del livello di protezione ambientale, essendo finalizzata unicamente a mantenere lo status quo ante nelle more dell'aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti.

Anzi, essa appare ispirata alla esigenza di impedire che durante l'adeguamento dello strumento regionale di pianificazione siano adottati provvedimenti che – quantunque formalmente rispettosi delle regole sul procedimento autorizzativo – possano arrecare un pregiudizio all'integrità ambientale, rivista all'esito di tale adeguamento.

5.1.2.– L'intervento di sospensione dei termini procedurali, in sé considerato, non incide sul grado di protezione dell'ambiente.

A tale riguardo va osservato che la disposizione censurata presenta il contenuto tipico di una "misura di salvaguardia"; essa, pertanto, non si pone in contrasto con la legislazione nazionale, che invece integra mediante l'adozione di una misura di carattere eccezionale e temporaneo, coesistente alla propria natura cautelare.

Infatti, la sospensione è limitata al termine del 31 dicembre 2016, e dunque è prevista per un limite temporale massimo che appare ragionevole in relazione all'imminente aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti.

6.– La questione non è fondata neppure con riferimento alla prospettata contrarietà all'art. 41 Cost.

6.1.– Secondo il costante orientamento di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 47 del 2018 e n. 16 del 2017), non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica privata allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, comma secondo, Cost., purché l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue.

Nella specie, i requisiti di non arbitrarietà e congruità della misura sussistono pienamente.

6.2.– Per un verso, infatti, quanto all'individuazione dell'utilità sociale, è pacifico che nel relativo ambito vada ricompresa la tutela dell'ambiente (sentenza n. 190 del 2001); e ciò tanto più quando, come nella specie, la norma non abbia contenuto preclusivo dell'esercizio di un'attività, ma si limiti a prevedere un differimento dei procedimenti amministrativi che la riguardano per consentirne una verifica della compatibilità con le esigenze di equilibrio ambientale cui è ispirata l'intera disciplina dei rifiuti.

In tal senso, del resto, non è priva di rilievo la circostanza che il trattamento dei rifiuti costituisce attività economica di tipo regolamentato, come confermato dall'art. 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che ha attribuito alla preesistente Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI) anche compiti di regolazione nel settore dei rifiuti, mutandone la denominazione in Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), e ciò al fine di «garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea».

6.3.– Per altro verso, quanto alla congruità della misura, la già citata circostanza della determinazione dei termini entro i quali l'amministrazione regionale ha l'obbligo di concludere tanto il procedimento autorizzativo quanto quello di aggiornamento del piano di gestione fornisce una protezione adeguata alla libertà di iniziativa economica privata, nei cui confronti introduce un limite non irragionevole (per fattispecie non dissimile, sentenza n. 176 del 2004).

7.– In conclusione, la questione di legittimità costituzionale non è fondata, perché la disposizione adottata dalla Regione Basilicata persegue finalità attinenti a competenze regionali funzionalmente collegate alla tutela ambientale e non attenua il livello di protezione dell'ambiente garantito dalla legge statale.

La stessa, inoltre, arreca all'iniziativa economica privata una limitazione – temporanea e congrua – che si fonda su ragioni di utilità sociale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 19 (Legge regionale concernente disposizioni varie), che ha modificato l'art. 47 della legge di detta Regione 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2016), sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 41 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

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

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2018.

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 22 MAGGIO 2018

ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata (reg. ord. n. 79 del 2017) è intervenuta la società Barilla G. e R. Fratelli spa, la quale, qualificandosi come controinteressata pretermessa nel giudizio principale, ha assunto che la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma in oggetto le arrecherebbe una lesione di rilevante gravità;

*premess*o che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, possono partecipare al giudizio in via incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale e i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente riflesso, ovvero regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (ex plurimis, si vedano la sentenza n. 85 del 2017 e l'ordinanza allegata alla sentenza n. 243 del 2016).

Considerato che la società interveniente appare titolare di un interesse qualificato, nel senso sopra specificato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile l'intervento spiegato nel presente giudizio di legittimità costituzionale.

Giorgio Lattanzi, Presidente

Sentenza: 5 giugno 2018, n. 152

Materia: Tributi- Tassa automobilistica regionale

Parametri invocati: artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost. e artt. 17 e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2;

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 19, comma 1, della legge della Regione Sicilia 5 dicembre 2016, n. 24 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018) e art. 34 della legge della Regione Sicilia n. 16 del 2017.

Esito:

1) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della l.r. 24/2016, promosse in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost. e agli artt. 17 e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34 della l.r. 16/2017, promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. e infondatezza della questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 19, comma 1, della l.r. 24/2016 ha aggiunto il comma 2-bis all'art. 2 della l.r. 16/2015 (Tassa automobilistica regionale.

Modifica dell'articolo 47 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9) con cui la Regione Sicilia ha istituito, dal 1° gennaio 2016, la tassa automobilistica regionale in sostituzione di quella erariale in precedenza vigente, ribadendone pedissequamente i relativi profili costitutivi.

Il comma 2-bis prevede che in caso di omesso, insufficiente o tardivo pagamento del tributo in esame, decorsi i termini previsti per l'eventuale ravvedimento spontaneo, l'importo dovuto, comprensivo di interessi e sanzioni, venga immediatamente iscritto a ruolo.

In considerazione di ciò la relativa pretesa impositiva assume immediata forza esecutiva, senza passare da una comunicazione al contribuente, precedente alla formazione del ruolo.

Secondo il ricorrente tale disposizione violerebbe innanzitutto l'art. 3 Cost. in quanto comporterebbe una irragionevole disparità di trattamento per i contribuenti siciliani con riguardo all'accertamento ed alla riscossione della tassa automobilistica.

Essa, inoltre, a suo giudizio contrasterebbe anche con l'art. 97 Cost., perché il modulo procedimentale configurato dalla disciplina regionale, omettendo il contraddittorio preventivo con il contribuente, inciderebbe negativamente sul buon andamento dell'azione amministrativa.

La difesa erariale ricostruisce la disciplina normativa nazionale di riferimento ponendo in evidenza, quanto al tributo in oggetto, che l'azione esecutiva tramite il ruolo presuppone comunque la presenza di un atto prodromico di contestazione inviato al contribuente.

Inoltre, nel ricorso, si segnala che la norma impugnata sarebbe in conflitto con l'art. 6, comma 5, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente).

In considerazione di ciò, evoca, per un verso, i limiti statutari alla competenza legislativa della Regione Siciliana in materia impositiva, richiamando gli artt. 17 e 36 dello statuto regionale, in quanto la citata norma dello statuto dei diritti del contribuente, come confermato dall'art. 1 della medesima legge n. 212 del 2000, costituirebbe principio generale dell'ordinamento tributario, cui devono attenersi anche le Regioni ad autonomia speciale; per altro verso, adduce la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione al «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» nonché la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con riferimento alla competenza legislativa esclusiva nazionale in tema di «sistema tributario e contabile dello Stato».

Qualche mese dopo, la Regione Sicilia, con l'art. 34 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale.

Stralcio I), è intervenuta sulla disposizione impugnata, delimitando l'ambito di operatività del previsto procedimento di accertamento e riscossione del tributo in esame al solo triennio 2017-2019.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche tale ultima disposizione (insieme ad altri articoli della stessa l.r. 16/2017), in quanto a suo giudizio la modifica apportata non avrebbe comportato il superamento delle ragioni di *vulnus prospettate* con il ricorso nei confronti della disposizione modificata.

Essa è stata ritenuta in contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., sulla base del medesimo percorso argomentativo seguito nel contestare la legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della l.r. 24/2016.

In considerazione della stretta connessione fra le disposizioni oggetto dei due ricorsi e della sostanziale sovrapposibilità delle censure prospettate, i due giudizi sono stati riuniti.

La Corte costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 451 del 2007 e n. 455 del 2005) ha costantemente escluso che la tassa automobilistica possa ritenersi tributo proprio delle Regioni a statuto ordinario ai sensi del combinato disposto degli artt. 117, quarto comma, e 119, secondo comma, Cost.

Non sono stati considerati rilevanti, a tal fine, l'integrale destinazione del gettito; né la possibilità di variare (entro certi limiti) le aliquote di riferimento; né, infine, il conferimento alle Regioni ordinarie delle funzioni concernenti la riscossione, i rimborsi, il recupero della tassa e delle sanzioni.

Piuttosto, si è dato rilievo decisivo al fatto della mancata devoluzione, a dette Regioni, del potere di disciplinare gli altri elementi costitutivi del tributo, così da confermare che la relativa disciplina legislativa doveva ritenersi ascritta alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali.

Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., riscontrata in diverse occasioni scrutinando norme regionali che disponevano esenzioni dalla tassa automobilistica (sentenza n. 296 del 2003) o modificavano la disciplina dei termini per l'accertamento del tributo (sentenze n. 297 e n. 311 del 2003).

Questa interpretazione ha trovato continuità anche dopo la legge n. 42 del 2009 ed in esito alla emanazione 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) il cui articolo 8, dopo aver disposto, al comma 1, la trasformazione di un'ampia serie di tributi statali in tributi propri regionali, a decorrere dal 1° gennaio 2013, prevede, al comma 2, che «fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, le regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale»; aggiunge, inoltre, al comma 3, che alle Regioni a statuto ordinario spettano gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, precisando che i predetti tributi costituiscono tributi propri derivati.

La Corte (sentenza n. 288 del 2012) ha evidenziato che, «la diversificazione operata tra i citati commi 2 e 3 induce alla conclusione che la tassa in questione non ha acquisito, nel nuovo regime, la natura di tributo regionale proprio.

Dalla formulazione del comma 2 si inferisce, infatti, non già la natura di tributo proprio della tassa automobilistica regionale ma solo la volontà del legislatore di riservare ad essa un regime diverso rispetto a quello stabilito per gli altri tributi derivati, attribuendone la disciplina alle Regioni, senza che questo comporti una modifica radicale di quel tributo».

Di qui la ritenuta natura di tributo derivato della tassa automobilistica pur in tale nuovo assetto normativo, con il conseguente, ribadito, limite, per le Regioni a statuto ordinario, di non poter incidere sui profili sostanziali della disciplina normativa di riferimento, comunque riservati al legislatore nazionale (in termini, da ultimo, sentenze n. 242 e n. 199 del 2016).

La Corte evidenzia però, con riferimento al caso in esame, che questa conclusione interpretativa non può essere automaticamente estesa anche alle autonomie speciali che, in forza dell'autonomia impositiva prevista dai rispettivi statuti, possono introdurre nella materia in esame, un tributo proprio, sostitutivo o comunque distinto da quello di matrice erariale.

Ciò è stato, del resto, già riconosciuto dalla Corte proprio con riferimento alla tassa automobilistica (sentenze n. 118 del 2017 e n. 142 del 2012).

L'autonomia finanziaria e tributaria della Regione Sicilia è disciplinata dagli artt. 36, 37 e 38 dello statuto, nonché dalle norme di attuazione dettate dal d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

In virtù di tale quadro normativo, la Regione Sicilia ha, dunque, il potere di integrare la disciplina dei tributi erariali, nei limiti segnati dai principi della legislazione statale relativi alla singola imposizione (sentenze n. 138 e n. 111 del 1999), in termini non dissimili da quanto previsto per le Regioni ordinarie dall'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost.; ancora, può deliberare, con legge regionale, tributi propri, disciplinando in modo originale tutti gli elementi del prelievo, anche quelli fondamentali, nel rispetto dei principi del «sistema tributario italiano» così come imposto dall'art. 6, comma 2, delle norme di attuazione richiamate.

Questo limite si distingue da quello della necessaria osservanza «dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario» previsto dall'art. 119, secondo comma, Cost., per le Regioni ordinarie.

L'autonomia legislativa riconosciuta, in forza dello statuto speciale, alla Regione Sicilia in materia di imposizione fiscale, appare, dunque, più ampia rispetto a quella garantita alle Regioni ordinarie (sentenza n. 102 del 2008, relativa ad una analoga previsione statutaria della Regione autonoma Sardegna; ordinanza n. 250 del 2007 relativa allo statuto siciliano) e ciò trova conferma, nella facoltà, attribuita alle autonomie speciali, di istituire tributi propri con riferimento a presupposti già coperti dall'imposizione erariale, ipotesi invece preclusa alle Regioni ordinarie in forza di quanto esplicitato dall'art. 7, comma 1, lettera b), n. 3 della legge n. 42 del 2009.

Come già evidenziato, con la l.r. 16/2015 la Sicilia ha disciplinato autonomamente il tributo in questione, introducendo una disciplina espressamente volta a sostituire quella erariale (art 1).

In coerenza, ne ha assunto direttamente le funzioni amministrative di controllo e riscossione che vengono svolte secondo le modalità tracciate dalla relativa disciplina nazionale.

Pertanto, se prima di tale legge, non c'era incertezza in ordine alla natura derivata della tassa automobilistica regionale riscossa in Sicilia (sentenza n. 135 del 2012), di contro, l'innovazione apportata da tale legge regionale ha imposto di verificare l'attuale tenuta di una siffatta conclusione.

L'introduzione di tributi propri da parte delle Regioni, ordinarie o speciali che siano, presuppone essenzialmente il rispetto dell'art. 23 Cost. e dunque la necessaria istituzione tramite legge regionale.

Però mentre le Regioni ordinarie incontrano il limite dei «principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» dettati dalla legge nazionale (primo tra tutti quello del divieto della doppia imposizione), l'unico limite che incontrano le autonomie speciali, in forza di clausole omologhe a quella prevista per la Regione Sicilia, per istituire e disciplinare i tributi propri

regionali legittimamente è che il tributo proprio sia «in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato» (sentenza n. 102 del 2008).

Secondo la Corte, la tassa automobilistica regionale introdotta dalla l.r. 16/2015 è un tributo proprio e non assume rilievo decisivo per qualificarla diversamente la circostanza che essa replichi integralmente i tratti costitutivi di quella erariale, cui fa espresso riferimento (art. 2).

La Regione ad autonomia speciale può infatti decidere di ribadire i tratti costitutivi della omologa previsione erariale, ritenendoli confacenti alle proprie esigenze territoriali, senza che questo incida sulla qualifica del tributo.

La Corte pertanto ritiene non pertinenti le questioni prospettate in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost. e restringe il suo perimetro cognitivo unicamente al riscontro della condizione legittimante offerta dal disposto degli artt. 36 dello statuto di autonomia e 6, comma 2, del d.P.R. n. 1074 del 1965 escludendo che le disposizioni censurate diano luogo a distonie di sistema con la tipologia e la struttura degli istituti tributari statali visti nel loro complessivo assetto ordinamentale.

A suo giudizio, infatti, la disciplina regionale in esame, appare in armonia con lo «spirito» del sistema tributario dello Stato» (sentenze n. 102 del 2008 e n. 304 del 2002), dando corpo ad un modulo procedimentale di determinazione della pretesa tributaria che si rivela omogeneo ad altre ipotesi impositive previste dalla legislazione statale, caratterizzate da analoghi profili strutturali nel verificare il corretto adempimento della prestazione tributaria.

La Corte non ritiene fondata la censura mossa dal ricorrente sulla base del comma 5 dell'art. 6 dello statuto dei diritti del contribuente in forza del quale – in caso di liquidazioni di tributi risultanti da dichiarazioni e sempre che sussistano «incertezze su aspetti rilevanti della dichiarazione» – l'iscrizione a ruolo, altrimenti possibile anche in via immediata, deve essere preceduta, a pena di nullità, da un avviso rivolto al contribuente, finalizzato ad ottenere da quest'ultimo gli opportuni chiarimenti, anche documentali.

Essa, infatti, pone in evidenza che l'accertamento inerente al tributo in esame, nella sua ordinarità, è connotato da una evidente semplicità di contenuti, risolvendosi in un mero controllo cartolare.

A fronte della evidente modestia tecnica della fase amministrativa di determinazione del dovuto (sentenze n. 62 del 1998 e n. 233 del 1996) e in considerazione del grado di affidabilità del procedimento che porta alla formazione unilaterale del titolo (ordinanza n. 111 del 2007), secondo la Corte si neutralizzano, in coerenza, i margini di utilità che potrebbero derivare da una partecipazione attiva del contribuente alla fase che precede l'iscrizione a ruolo del tributo.

La natura del ruolo si atteggia diversamente a seconda delle caratteristiche proprie della pretesa tributaria da attuare, diversamente graduata in rapporto alla complessità dell'attività di verifica che precede e sostanzia la determinazione del dovuto.

Sotto tale profilo, la Corte rimarca che, nel tempo, il sistema tributario statale è stato interessato da una tendenziale unificazione delle fasi di accertamento e riscossione.

Per dimostrare ulteriormente la compatibilità del modulo previsto dalla norma siciliana impugnata con il sistema tributario statale la Corte ricorda le liquidazioni effettuate in base alle dichiarazioni e per mezzo delle procedure automatizzate ai sensi dell'art. 36-bis del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia accertamento delle imposte sui redditi), cui vanno equiparate quelle previste dall'art. 54-bis del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto).

Ipotesi, queste, rispetto alle quali le somme dovute a titolo di imposta, comprese quelle inerenti ai correlati accessori, sono «iscritte direttamente nei ruoli a titolo definitivo», in forza dell'art. 2 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 462 (Unificazione a fini fiscali e contributivi delle procedure di liquidazione, riscossione e accertamento a norma dell'articolo 3, comma 134, lettera b, della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

All'iscrizione immediata tuttavia non si provvede laddove il contribuente abbia provveduto al pagamento del dovuto «entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione prevista dai commi 3 dei predetti articoli 36-bis e 54-bis» (art. 2, comma 2, del citato d.lgs. n. 462 del 1997), cui

l'amministrazione è tenuta solo se dai controlli emerge un risultato diverso da quello prospettato dalla dichiarazione o, ancora, una imposta o una maggiore imposta, e solo se ciò può consentire al contribuente di evitare la reiterazione di errori o di regolarizzare aspetti formali.

Si tratta di ipotesi nelle quali il ruolo e la successiva cartella perdono la loro connotazione esclusivamente esecutiva per esprimere anche la fase (se non di accertamento, quantomeno) di liquidazione della pretesa.

Danno conferma, soprattutto, della possibilità, assentita dal sistema, di procedere alla immediata iscrizione a ruolo senza prevedere alcuna forma di partecipazione preventiva del contribuente, ogni qualvolta la verifica dell'inadempimento si rilevi immune da valutazioni interpretative.

Tale interpretazione risulta inoltre confermata proprio dalla disposizione dello statuto dei diritti del contribuente evocata dal Governo a sostegno della censura.

Essa, infatti, prevede l'avviso preventivo solo per quelle liquidazioni rispetto alle quali si riscontrino «incertezze su aspetti rilevanti» della pretesa tributaria oggetto del ruolo: ipotesi, questa, che va radicalmente esclusa, per l'appunto, laddove si versi in caso di omesso, integrale o parziale, o comunque intempestivo versamento del dovuto, determinato in forza della stessa dichiarazione del contribuente e riscontrato in esito ai riferiti controlli automatici (ex plurimis, Corte di cassazione civile, ordinanze n. 1711 del 2018 e n. 27716 del 2017).

L'inserzione della liquidazione del tributo nella fase di formazione del ruolo appare, quindi, giustificata da una azione amministrativa di determinazione del dovuto priva di significativi margini di discrezionalità interpretativa.

Il contribuente ha la possibilità di far valere l'insussistenza della pretesa sia in via amministrativa, sollecitando un annullamento in autotutela, sia in sede giudiziaria, anche tramite l'eventuale attivazione della tutela cautelare, anticipatoria della futura decisione di merito (ordinanza n. 111 del 2007).

In conclusione, secondo la Corte, con le norme censurate si realizza una crisi procedimentale che compensa adeguatamente l'esigenza collettiva di ottimizzazione della esazione fiscale con quelle di difesa del contribuente, senza porsi in termini di incompatibilità con il sistema tributario statale, il quale prevede ipotesi di regolamentazione non dissimili in presenza di presupposti analoghi.

La Corte ritiene inoltre che le disposizioni censurate non enterebbero in conflitto neppure con la specifica normativa di settore imposta dalla disciplina erariale che non prevede una obbligatoria partecipazione del contribuente alla formazione del ruolo impositivo.

In particolare, il riferimento compiuto dal ricorrente l'art. 2 della legge 24 gennaio 1978, n. 27 (Modifiche al sistema sanzionatorio in materia di tasse automobilistiche) aveva una ragion d'essere nell'originaria configurazione del tributo quale tassa sulla circolazione.

Una volta divenuto presupposto di imposta la sola proprietà (o un titolo considerato equipollente a tali fini) del mezzo, l'accertamento della violazione (non più inerente la circolazione su strada del mezzo) appare oggi esclusivamente demandato al flusso informativo, disciplinato dall'art. 5 del d.l. n. 953 del 1982, legato alle emergenze del PRA.

La Corte pone inoltre in evidenza che la disciplina regionale censurata attiene alle funzioni di accertamento e riscossione dell'imposizione relative alla tassa automobilistica demandate dallo Stato alle Regioni ordinarie con la già richiamata legge n. 449 del 1997.

Per quanto concerne la Regione Sicilia, la riscossione risulta ascritta ai profili di sua esclusiva pertinenza (ex art. 8 delle norme di attuazione del 1965), mentre l'attività di accertamento del tributo in questione, prima svolta dall'Agenzia delle entrate, risulta oggi definitivamente avocata alle competenze della Regione Sicilia, in forza di quanto previsto dall'art. 3 della l.r. 16/2015.

In considerazione di ciò, la previsione regionale relativa al procedimento impositivo deve ritenersi coerente con lo spazio riconosciuto alla Regione Sicilia relativamente all'azione amministrativa che porta alla attuazione della pretesa tributaria in oggetto.

E ciò a maggior ragione anche in virtù della stretta analogia tra la disciplina oggetto di scrutinio ed altre fattispecie di attuazione dell'imposizione fiscale previste dal sistema nazionale,

rispetto alle quali, come nel caso in esame, la partecipazione del contribuente alla fase di formazione della pretesa impositiva si rivela non determinante sul corretto incedere della relativa azione amministrativa.

La Corte fa inoltre presente che tale modulo è stato già adottato da altre Regioni, anche a statuto ordinario, con riferimento al tributo in esame e che queste disposizioni non sono mai state impugnate da parte dello Stato.

Ne consegue dunque l'infondatezza della censura prospettata in riferimento agli artt. 17 e 36 dello statuto regionale siciliano.

La Corte ritiene infine inammissibili, perché generiche in quanto prive di sostegno argomentativo, le due censure estranee ai parametri competenziali, riferite ad entrambe le disposizioni impuginate e relative agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Tassa automobilistica regionale - Omesso, insufficiente o tardivo versamento - Riscossione mediante iscrizione a ruolo delle somme dovute - Riferimento al triennio 2017-2019. - Legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2016, n. 24 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018), art. 19, comma 1; legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), art. 34. - (T-180152) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 18-7-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2016, n. 24 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018) e dell'art. 34 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorsi notificati rispettivamente il 6-9 febbraio e il 24-30 ottobre 2017, depositati in cancelleria, il primo, il 14 febbraio e, il secondo, il 3 novembre 2017, iscritti rispettivamente al n. 13 e al n. 86 del registro ricorsi 2017 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 12 e 50, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nell'udienza pubblica del 5 giugno 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

udito l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato (reg. ric. n. 13 del 2017) l'art. 19, comma 1, della legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2016, n. 24 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018).

Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018), con il quale è stato aggiunto il comma 2-bis all'art. 2 della legge della Regione

Siciliana 11 agosto 2015, n. 16 (Tassa automobilistica regionale. Modifica dell'articolo 47 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9).

2.– Giova premettere che con la legge reg. Siciliana n. 16 del 2015, la Regione resistente ha istituito, a far tempo dal 1° gennaio 2016, la tassa automobilistica regionale, chiamata a sostituire quella erariale in precedenza vigente (art. 1), ribadendone pedissequamente i relativi profili costitutivi (art. 2, comma 2).

2.1.– La disposizione censurata interviene sull'impianto della legge regionale citata da ultimo.

In particolare, essa introduce, all'interno dell'art. 2, il comma 2-bis, tramite il quale si prevede che in caso di omesso, insufficiente o tardivo pagamento del tributo in esame – decorsi i termini previsti per l'eventuale ravvedimento spontaneo dall'art. 13, comma 1, lettere a), a-bis) e b), del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662) – l'importo dovuto, comprensivo di interessi e sanzioni, venga immediatamente iscritto a ruolo.

Grazie alla innovazione in esame, dunque, la relativa pretesa impositiva assume immediata forza esecutiva, senza passare da una comunicazione al contribuente, precedente alla formazione del ruolo.

3.– Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri la disposizione impugnata sarebbe in contrasto con gli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione, nonché con gli artt. 17 e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

3.1.– In relazione ai parametri non competenziali evocati nel ricorso, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 3 Cost. per l'addotta, irragionevole, disparità di trattamento riservata ai contribuenti siciliani con riguardo all'accertamento ed alla riscossione della tassa automobilistica; prospetta, anche, il contrasto della disposizione censurata con l'art. 97 Cost., perché il modulo procedimentale configurato dalla disciplina regionale, omettendo il contraddittorio preventivo con il contribuente, finisce per incidere negativamente sul buon andamento dell'azione amministrativa.

3.2.– La difesa erariale procede, poi, ad una ricostruzione della disciplina normativa nazionale di riferimento, in esito alla quale giunge ad affermare che, quanto al tributo in oggetto, l'azione esecutiva tramite il ruolo presuppone comunque la presenza di un atto prodromico di contestazione inviato al contribuente.

Si segnala, inoltre, nel ricorso, che la norma impugnata sarebbe in conflitto con l'art. 6, comma 5, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente).

Alla luce di tali premesse, la difesa erariale evoca, per un verso, i limiti statutari relativi alla competenza legislativa della Regione Siciliana in materia impositiva, richiamando all'uopo gli artt. 17 e 36 dello statuto regionale di autonomia, giacché la citata norma dello statuto dei diritti del contribuente, come confermato dall'art. 1 della medesima legge n. 212 del 2000, costituirebbe principio generale dell'ordinamento tributario, cui devono attenersi anche le Regioni ad autonomia speciale; per altro verso, adduce la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (in relazione al «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»).

Si prospetta, inoltre, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., avuto riguardo alla competenza legislativa esclusiva nazionale in tema di «sistema tributario e contabile dello Stato».

4.– Qualche mese dopo, la Regione Siciliana, con l'art. 34 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio

I), è intervenuta sulla disposizione impugnata, delimitando l'ambito di operatività del previsto procedimento di accertamento e riscossione del tributo in esame al solo triennio 2017-2019.

4.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato (reg. ric. n. 86 del 2017) anche tale ultima disposizione (in uno ad altri articoli della stessa legge reg. Siciliana n. 16 del 2017).

Ad avviso del Governo, la modifica apportata non avrebbe eliso le ragioni di vulnus prospettate con il ricorso n. 13 del 2017 nei confronti della disposizione modificata.

4.2.– È stata, dunque, promossa l'impugnazione anche nei confronti di tale ultima disposizione di modifica, ritenuta in contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., sulla base del medesimo percorso argomentativo seguito nel contestare la legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2016.

5.– La stretta connessione che lega le disposizioni oggetto dei due ricorsi e la sostanziale sovrapposibilità delle censure prospettate rendono opportuna la riunione dei giudizi, per una trattazione e definizione unitaria degli stessi.

5.1.– Lo scrutinio degli altri articoli della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri resta riservato ad una separata decisione.

5.2.– La modifica introdotta con l'art. 34 legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, avendo esclusivamente delimitato nel tempo il perimetro di futura operatività del procedimento configurato dall'art. 2, comma 2-bis, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2015, non ha inciso, dunque, sull'interesse del ricorrente alla verifica di legittimità costituzionale sollecitata nei confronti dell'impugnato art. 19, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2016.

6.– La tassa automobilistica, disciplinata dal d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), e successive modificazioni, trovava, in origine, il suo presupposto nella «circolazione sulle strade ed aree pubbliche degli autoveicoli e dei relativi rimorchi» (art. 1 del citato decreto).

Per effetto dell'art. 5 del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53, è divenuta tassa sulla proprietà del veicolo (o su titolo equiparato a tali fini), legata, quindi, nel suo presupposto costitutivo, ai dati emergenti dal Pubblico Registro Automobilistico (PRA).

6.1.– Assumendo la denominazione di tassa automobilistica regionale, il tributo in esame è stato attribuito, dall'art. 23, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), per intero alle Regioni a statuto ordinario, legittimate, ai sensi del successivo art. 24, comma 1, anche ad incidere sulle aliquote entro un limite massimo prestabilito dalla legge statale.

Con l'art. 17, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), il legislatore statale ha altresì demandato alle dette Regioni «la riscossione, l'accertamento, il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo relativo».

6.2.– Innanzi ad un tale quadro normativo, successivo alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, ma precedente alla delega conferita al Governo con la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 451 del 2007 e n. 455 del 2005) ha costantemente escluso che la tassa in esame potesse ritenersi tributo proprio delle Regioni a statuto ordinario ai sensi del combinato disposto degli artt. 117, quarto comma, e 119, secondo comma, Cost.

Non sono stati considerati rilevanti, a tal fine, l'integrale destinazione del gettito; né la possibilità di variare (entro certi limiti) le aliquote di riferimento; né, infine, il conferimento alle Regioni ordinarie delle funzioni concernenti la riscossione, i rimborsi, il recupero della tassa e delle sanzioni.

Piuttosto, si è dato rilievo decisivo al fatto della mancata devoluzione, a dette Regioni, del potere di disciplinare gli altri elementi costitutivi del tributo, così da confermare che la relativa disciplina legislativa doveva ritenersi ascritta alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali.

Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., riscontrata in diverse occasioni scrutinando norme regionali che disponevano esenzioni dalla tassa automobilistica (sentenza n. 296 del 2003) o modificavano la disciplina dei termini per l'accertamento del tributo (sentenze n. 297 e n. 311 del 2003).

6.3.– Siffatta lettura interpretativa ha trovato continuità anche dopo la legge n. 42 del 2009 ed in esito alla conseguente emanazione 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).

L'art. 8 del citato decreto legislativo, dopo aver disposto, al comma 1, la trasformazione di un'ampia serie di tributi statali in tributi propri regionali, a decorrere dal 1° gennaio 2013, prevede, al comma 2, che «fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, le regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale»; aggiunge, inoltre, al comma 3, che alle Regioni a statuto ordinario spettano gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, precisando che i predetti tributi costituiscono tributi propri derivati.

Come già evidenziato da questa Corte (sentenza n. 288 del 2012), «[l]a diversificazione operata tra i citati commi 2 e 3 induce alla conclusione che la tassa in questione non ha acquisito, nel nuovo regime, la natura di tributo regionale proprio.

Dalla formulazione del comma 2 si inferisce, infatti, non già la natura di tributo proprio della tassa automobilistica regionale ma solo la volontà del legislatore di riservare ad essa un regime diverso rispetto a quello stabilito per gli altri tributi derivati, attribuendone la disciplina alle Regioni, senza che questo comporti una modifica radicale di quel tributo».

Di qui la ritenuta natura di tributo derivato della tassa automobilistica pur in tale nuovo assetto normativo, con il conseguente, ribadito, limite, per le Regioni a statuto ordinario, di non poter incidere sui profili sostanziali della disciplina normativa di riferimento, comunque riservati al legislatore nazionale (in termini, da ultimo, sentenze n. 242 e n. 199 del 2016).

7.– Una siffatta conclusione interpretativa non può essere automaticamente estesa anche alle autonomie speciali.

Non si può escludere, infatti, che, in forza dell'autonomia impositiva prevista dai rispettivi statuti, gli enti interessati introducano, nella materia in esame, un tributo proprio, sostitutivo o comunque distinto da quello di matrice erariale, come, del resto, questa Corte ha già avuto modo di riconoscere proprio con riferimento alla tassa automobilistica (sentenze n. 118 del 2017 e n. 142 del 2012).

8.– In parte qua giova ribadire che l'autonomia finanziaria e tributaria della Regione Siciliana è disciplinata dagli artt. 36, 37 e 38 dello statuto, nonché dalle norme di attuazione dettate dal d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

8.1.– In particolare, in base all'art. 36 dello statuto, «al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima»; disposizione alla quale risulta immediatamente correlato l'art. 1 del d.P.R. n. 1074 del 1965, in

forza del quale la Regione siciliana provvede al suo fabbisogno finanziario anche «mediante le entrate tributarie ad essa spettanti».

Mentre l'art. 2 del decreto citato da ultimo indica in che percentuali le entrate tributarie, diverse da quelle direttamente deliberate dalla Regione, sono da ritenersi destinate alla stessa, il successivo art. 6, a completamento del disposto dell'art. 36 dello statuto, per un verso (comma 1), afferma che «le disposizioni delle leggi tributarie dello Stato hanno vigore e si applicano anche nel territorio della Regione», fatto salvo quanto venga disposto dalla Regione nell'esercizio e nei limiti della competenza legislativa ad essa spettante; per altro verso (comma 2), ribadisce che «nei limiti dei principi del sistema tributario dello Stato la Regione può istituire nuovi tributi in corrispondenza alle particolari esigenze della comunità regionale».

Vengono così estesi all'autonomia legislativa in materia di imposizione fiscale, i vincoli previsti dall'art. 17 dello statuto di autonomia, riferiti, in genere, alle competenze legislative ivi indicate, non coincidenti con quelli previsti dall'art. 14, da esercitare entro «i limiti dei principi e degli interessi cui si informa la legislazione dello Stato».

8.2.– In virtù di tale quadro normativo, la Regione Siciliana ha, dunque, il potere di integrare la disciplina dei tributi erariali, nei limiti segnati dai principi della legislazione statale relativi alla singola imposizione (sentenze n. 138 e n. 111 del 1999), in termini non dissimili da quanto previsto per le Regioni ordinarie dall'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost.; ancora, può deliberare, con legge regionale, tributi propri, disciplinando in modo originale tutti gli elementi del prelievo, anche quelli fondamentali, nel rispetto dei principi del «sistema tributario italiano» così come imposto dall'art. 6, comma 2, delle norme di attuazione richiamate.

8.3.– Tale ultimo limite, peraltro, si distingue da quello della necessaria osservanza «dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario» previsto dall'art. 119, secondo comma, Cost., per le Regioni ordinarie.

L'autonomia legislativa riconosciuta, in forza dello statuto speciale, alla Regione resistente in materia di imposizione fiscale, appare, infatti, più ampia rispetto a quella garantita alle Regioni ordinarie (sentenza n. 102 del 2008, relativa ad una analoga previsione statutaria della Regione autonoma Sardegna; ordinanza n. 250 del 2007 relativa allo statuto siciliano); e ciò trova conferma, per quel che qui immediatamente interessa, nella facoltà, attribuita alle autonomie speciali, di istituire tributi propri con riferimento a presupposti già coperti dall'imposizione erariale, ipotesi invece preclusa alle Regioni ordinarie in forza di quanto esplicitato dall'art. 7, comma 1, lettera b), n. 3 della legge n. 42 del 2009.

9.– Come già evidenziato, con la legge reg. n. 16 del 2015 la Sicilia ha disciplinato autonomamente il tributo in questione, introducendo una disciplina espressamente volta a sostituire quella erariale (art 1).

In coerenza, ne ha assunto direttamente le funzioni amministrative di controllo e riscossione.

L'art. 3 della citata legge regionale prevede in particolare che le stesse vengano svolte secondo le modalità tracciate dalla relativa disciplina nazionale, facendo apposito riferimento al decreto del Ministro delle finanze del 25 novembre 1998, n. 418 (Regolamento recante norme per il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni in materia di riscossione, accertamento, recupero, rimborsi e contenzioso relative alle tasse automobilistiche non erariali), il cui art. 3, a sua volta, rimanda alla riscossione delegata a terzi, all'epoca (del citato decreto ministeriale) regolata dal d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43 (Istituzione del Servizio di riscossione dei tributi e di altre entrate dello Stato e di altri enti pubblici, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 4 ottobre 1986, n. 657).

9.1.– Se, dunque, prima della novità legislativa offerta dalla legge reg. Siciliana n. 16 del 2015, non v'era incertezza in ordine alla natura derivata della tassa automobilistica regionale riscossa in Sicilia

(sentenza n. 135 del 2012), di contro, l'innovazione apportata da tale legge regionale impone di verificare l'attuale tenuta di una siffatta conclusione.

9.2.– Alla stregua di quanto previsto dal secondo comma dell'art. 119 Cost., per le Regioni ordinarie, nonché in forza di quanto dettato, per le autonomie speciali, dalle specifiche previsioni statutarie e attuative, l'introduzione di tributi propri da parte delle Regioni presuppone essenzialmente il rispetto dell'art. 23 Cost. e dunque la necessaria istituzione tramite legge regionale.

Peraltro, mentre per le Regioni ordinarie, la competenza legislativa regionale in materia appare condizionata dal necessario rispetto dei «principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» dettati dalla legge nazionale, primo tra tutti quello del divieto della doppia imposizione; per le autonomie speciali, in forza di clausole omologhe a quella prevista per la Regione resistente, l'unica specifica condizione richiesta per legittimamente istituire e disciplinare i tributi propri regionali è che il tributo proprio sia «in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato» (sentenza n. 102 del 2008).

9.3.– È ben vero che questa Corte (sentenza n. 118 del 2017), proprio con riferimento alla tassa automobilistica introdotta da altro ente dotato di autonomia speciale (la Provincia autonoma di Trento), nel qualificare la stessa come tributo proprio, ha dato rilievo anche ad una specifica copertura statutaria di tale prelievo, in quella occasione riscontrata.

Tuttavia, va nuovamente rimarcato che la legge reg. Siciliana n. 16 del 2015, non lascia dubbi in ordine al radicale subentro della disciplina regionale in luogo di quella erariale previgente.

Di contro, nella disciplina presa in considerazione dalla detta sentenza (art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 settembre 1998, n. 10, recante «Misure collegate con l'assestamento di bilancio per l'anno 1998»), si dava espressamente atto della transitorietà delle relative previsioni (comma 2 del citato art. 4), «in attesa di una disciplina organica della tassa automobilistica provinciale».

Siffatto elemento testuale, considerato alla luce del richiamo alla legislazione nazionale di riferimento, contenuto nella detta disciplina, era foriero di possibili incertezze interpretative quanto alla temporanea continuità della derivazione erariale del tributo; incertezze, queste, poi definitivamente superate, secondo le valutazioni svolte da questa Corte nell'occasione, dalla sopravvenuta modifica statutaria apportata dall'art. 2, comma 107, lettera c), numero 1), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», tramite la quale è stata riconosciuta «esplicitamente alla tassa automobilistica istituita con legge provinciale la natura di tributo proprio» (così la citata sentenza n. 118 del 2017).

La previsione statutaria riferita alla specifica situazione impositiva, dunque, lungi dal costituire un presupposto generale indefettibile per la legittima introduzione di tributi propri da parte delle autonomie speciali, rappresentava, in quella particolare situazione, un ulteriore spunto argomentativo per meglio inquadrare la natura del tributo.

9.4.– Si è anticipato che la tassa regionale predisposta dal legislatore siciliano replica integralmente i tratti costitutivi di quella erariale, cui fa espresso riferimento (art. 2).

A ben vedere, tuttavia, tale elemento di valutazione non assume un rilievo decisivo per escludere la natura propria del tributo in esame.

Infatti, nell'esercitare la propria autonomia impositiva, l'ente territoriale dotato di autonomia speciale può decidere di ribadire i tratti costitutivi della omologa previsione erariale, ritenendoli confacenti alle proprie esigenze territoriali, senza che questo incida sulla qualifica del tributo.

10.– Non vi sono, dunque, ragioni per non ritenere la tassa automobilistica regionale introdotta dalla legge reg. Siciliana n. 16 del 2015 un tributo proprio della Regione resistente.

Ciò porta a ritenere decisiva la censura prospettata dal ricorrente in riferimento ai rilevati limiti statutari e, al contempo, rende non pertinenti le questioni prospettate in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost.

11.– Ristretto, dunque, il perimetro cognitivo ascritto a questa Corte unicamente al riscontro della condizione legittimante offerta dal disposto degli artt. 36 dello statuto di autonomia e 6, comma 2, del d.P.R. n. 1074 del 1965, deve escludersi che le disposizioni censurate diano luogo a distonie di sistema con la tipologia e la struttura degli istituti tributari statali visti nel loro complessivo assetto ordinamentale.

La disciplina regionale in esame, piuttosto, appare in armonia con lo «“spirito” del sistema tributario dello Stato» (sentenze n. 102 del 2008 e n. 304 del 2002), dando corpo ad un modulo procedimentale di determinazione della pretesa tributaria che si rivela omogeneo ad altre ipotesi impositive previste dalla legislazione statale, caratterizzate da analoghi profili strutturali nel verificare il corretto adempimento della prestazione tributaria.

11.1.– Sotto questo versante, si rivela inconferente la ricostruzione normativa operata nei ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri quanto alla disciplina statale della tassa in esame, la quale, in ogni caso, non vincola la Regione autonoma, una volta considerata l'imposizione in oggetto un tributo “proprio” in senso stretto.

Appare, invece, pertinente il riferimento al comma 5 dell'art. 6 dello statuto dei diritti del contribuente in forza del quale – in caso di liquidazioni di tributi risultanti da dichiarazioni e sempre che sussistano «incertezze su aspetti rilevanti della dichiarazione» – l'iscrizione a ruolo, altrimenti possibile anche in via immediata, deve essere preceduta, a pena di nullità, da un avviso rivolto al contribuente, finalizzato ad ottenere da quest'ultimo gli opportuni chiarimenti, anche documentali.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, siffatta previsione avrebbe una portata sistematica generale; vincolerebbe, inoltre, anche la Regione Siciliana in ragione di quanto previsto dall'art. 1, comma 1, dello stesso statuto dei diritti del contribuente, perché riconducibile ai «principi generali dell'ordinamento tributario».

12.– Anche a voler ritenere che il principio desumibile dal comma 5 dell'art. 6 dello statuto dei diritti del contribuente sia dotato di una portata generale, tale da superare il riferimento letterale alle liquidazioni di tributi che risultano da dichiarazioni del contribuente, la censura si rileva comunque non fondata.

13.– Secondo quanto previsto dalla disciplina regionale impugnata, il ruolo, che conferisce all'obbligazione tributaria forza esecutiva, non viene preceduto da alcun atto partecipativo destinato al contribuente: si forma unilateralmente per determinazione amministrativa, al semplice riscontro della omissione, della inesattezza o della intempestività del pagamento.

Il contribuente acquisisce contezza della pretesa azionata dall'ente impositore solo per il tramite della cartella di pagamento; ed avverso la cartella può proporre ricorso per vizi che afferiscono non solo alla stessa ed al ruolo che la giustifica, ma anche all'an della pretesa tributaria.

13.1.– Non è superfluo sottolineare che l'accertamento inerente al tributo in esame, nella sua ordinarità, è connotato da una evidente semplicità di contenuti, risolvendosi in un mero controllo cartolare.

La definizione della pretesa impositiva in esame riposa infatti, di regola, sulla spontaneità di adempimento del contribuente, chiamato a provvedere al pagamento senza sollecitazione alcuna, sulla base delle scadenze indicate e dei parametri di commisurazione determinati, secondo canoni standard, dalla norma impositiva.

In caso di inadempimento, la determinazione della pretesa tributaria da attuare – che mantiene comunque una sua autonomia rispetto alla successiva fase esecutiva – passa attraverso l'esame delle risultanze del PRA, comunicate all'ente impositore dal relativo tenentario (art. 5 del

d.l. n. 953 del 1982); e si correla, dunque, ad una indagine documentale elementare, realizzata tramite il controllo incrociato tra gli elementi attestanti la titolarità del mezzo e i flussi informativi inerenti il puntuale adempimento della prestazione richiesta.

Spicca, sotto questo profilo, la particolare attendibilità del dato documentale destinato ad attestare la riferibilità soggettiva del relativo presupposto impositivo, derivante da un pubblico registro formato su iniziativa dello stesso contribuente (su impulso del quale si procede alle relative iscrizioni e trascrizioni).

Ciò finisce per riconoscere alle emergenze documentali poste alla base della formazione del ruolo un rilevante grado di verosimiglianza quanto alla corretta imputazione soggettiva del tributo: a fronte della evidente modestia tecnica della fase amministrativa di determinazione del dovuto (sentenze n. 62 del 1998 e n. 233 del 1996) e in considerazione del grado di affidabilità del procedimento che porta alla formazione unilaterale del titolo (ordinanza n. 111 del 2007), si neutralizzano, in coerenza, i margini di utilità che potrebbero derivare da una partecipazione attiva del contribuente alla fase che precede l'iscrizione a ruolo del tributo.

14.– La censura mossa dal Presidente del Consiglio dei ministri riposa su una concezione del ruolo caratterizzata da una valenza principalmente esecutiva quale atto della riscossione.

Il ricorrente, tuttavia, non considera adeguatamente il diverso atteggiarsi della natura del ruolo a seconda delle caratteristiche proprie della pretesa tributaria da attuare, diversamente graduata in rapporto alla complessità dell'attività di verifica che precede e sostanzia la determinazione del dovuto.

Sotto tale profilo, va rimarcato che, nel tempo, il sistema tributario statale è stato interessato da una tendenziale unificazione delle fasi di accertamento e riscossione.

14.1.– In proposito, è certamente di interesse la disciplina introdotta dall'art. 29 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, chiamata a regolare l'azione impositiva inerente le imposte sul reddito, l'imposta sul valore aggiunto (IVA) e l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

In forza di quanto previsto dal citato art. 29, infatti, gli avvisi di accertamento relativi a dette imposte (limitatamente a quelli emessi dal 1° ottobre 2011, relativi ai periodi di imposta in corso alla data del 31 dicembre 2007 e successivi), una volta divenuti definitivi perché non impugnati giudizialmente, legittimano l'erario ad azionare la fase di riscossione senza passare dall'iscrizione a ruolo del tributo e prescindendo, anche, dall'invio della cartella di pagamento.

L'atto di accertamento trasmesso al contribuente contiene dunque in sé anche i prodromi della futura attività di esazione del tributo.

14.2.– Inoltre, nell'ottica che più interessa l'odierna verifica di legittimità costituzionale, assumono particolare rilievo le ipotesi, legate al recupero delle medesime imposte dirette, divenute residuali e rimaste estranee al modulo configurato dal detto art. 29 del d.l. n. 78 del 2010, ricavabili dal complessivo tenore dell'art. 25 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito).

Tra queste spiccano, per quel che qui immediatamente rileva, le liquidazioni effettuate in base alle dichiarazioni e per mezzo delle procedure automatizzate ai sensi dell'art. 36-bis del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia accertamento delle imposte sui redditi), cui vanno equiparate quelle previste dall'art. 54-bis del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto).

Ipotesi, queste, rispetto alle quali le somme dovute a titolo di imposta, comprese quelle inerenti ai correlati accessori, sono «iscritte direttamente nei ruoli a titolo definitivo», in forza dell'art. 2 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 462 (Unificazione a fini fiscali e contributivi delle procedure di liquidazione, riscossione e accertamento a norma dell'articolo 3, comma 134, lettera b, della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

All'iscrizione immediata tuttavia non si provvede laddove il contribuente abbia provveduto al pagamento del dovuto «entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione prevista dai commi 3 dei predetti articoli 36-bis e 54-bis» (art. 2, comma 2, del citato d.lgs. n. 462 del 1997), cui l'amministrazione è tenuta solo se dai controlli emerge un risultato diverso da quello prospettato dalla dichiarazione o, ancora, una imposta o una maggiore imposta, e solo se ciò può consentire al contribuente di evitare la reiterazione di errori o di regolarizzare aspetti formali.

14.3.– Le previsioni citate da ultimo danno conto della certa compatibilità del modulo previsto dalla norma siciliana impugnata con il sistema tributario statale.

Rappresentano, infatti, situazioni nelle quali il ruolo e la successiva cartella perdono la loro connotazione esclusivamente esecutiva per esprimere anche la fase (se non di accertamento, quantomeno) di liquidazione della pretesa.

Danno conferma, soprattutto, della possibilità, assentita dal sistema, di procedere alla immediata iscrizione a ruolo senza prevedere alcuna forma di partecipazione preventiva del contribuente, ogni qualvolta la verifica dell'inadempimento si rilevi immune da valutazioni interpretative.

Il tutto seguendo un modulo semplificato che trova ulteriori riscontri, ad esempio, in caso di inadempimento nel pagamento delle somme rateizzate ex art. 15-ter del d.P.R. n. 602 del 1973; o ancora, nell'ipotesi inerente all'irrogazione delle sanzioni, ex art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 472 del 1997.

14.4.– Assume valenza dirimente in tal senso l'ipotesi della dichiarazione non seguita dal versamento del dovuto.

Come confermato dalla costante giurisprudenza della Corte di Cassazione (ex plurimis, tra le più recenti, Corte di cassazione civile, ordinanze n. 27716 e n. 21020 del 2017; sentenza n. 13759 del 2016; ordinanza n. 3153 del 2015), l'iscrizione a ruolo non deve essere preceduta dalla comunicazione rivolta al contribuente.

L'avviso preventivo rispetto alla formazione immediata del ruolo perde, infatti, la sua ragion d'essere nelle ipotesi di versamenti incompleti, tardivi o integralmente omessi, rispetto ad un presupposto impositivo già cristallizzato, quale quello emergente dalla dichiarazione proveniente dallo stesso contribuente.

Diviene pertanto superflua l'interlocuzione preventiva con il contribuente a fronte di una verifica amministrativa che ha contenuti esclusivamente cartolari, priva di margini interpretativi (Corte di cassazione civile, sentenza n. 9672 del 2018).

14.5.– Del resto, una tale interpretazione trova la sua conferma proprio nella disposizione dello statuto dei diritti del contribuente evocata dal Governo a sostegno dell'addotta censura.

Siffatta disposizione non impone, a pena di nullità, che la comunicazione preventiva al contribuente venga effettuata per ogni ipotesi di liquidazione.

Piuttosto, prevede l'avviso preventivo solo per quelle liquidazioni rispetto alle quali si riscontrino «incertezze su aspetti rilevanti» della pretesa tributaria oggetto del ruolo: ipotesi, questa, che va radicalmente esclusa, per l'appunto, laddove si versi in caso di omesso, integrale o parziale, o comunque intempestivo versamento del dovuto, determinato in forza della stessa dichiarazione del contribuente e riscontrato in esito ai riferiti controlli automatici (ex plurimis, Corte di cassazione civile, ordinanze n. 1711 del 2018 e n. 27716 del 2017).

14.6.– Diversamente da quanto ritenuto dal ricorrente, le superiori indicazioni interpretative si attagliano perfettamente al procedimento impositivo configurato dalle disposizioni impugate.

14.6.1.– L'immediata iscrizione a ruolo prevista dalla disciplina regionale censurata si lega ad un tributo il cui profilo determinativo, in caso di inadempimento, emerge per tabulas, attraverso meri riscontri documentali; e ciò in termini non diversi da quanto accade per i versamenti non eseguiti,

riscontrati in esito ai citati controlli realizzati ex artt. 36-bis del d.P.R. n. 600 del 1973 e 54-bis del d.P.R. n. 633 del 1972.

I presupposti del debito tributario (la dichiarazione predisposta dal contribuente per un verso e le emergenze del PRA, per altro verso), nonché la stessa condotta che concreta l'inadempimento fiscale presentano, infatti, immediate e decisive analogie di contenuto.

14.6.2.– L'inserzione della liquidazione del tributo nella fase di formazione del ruolo appare, quindi, giustificata da una azione amministrativa di determinazione del dovuto priva di significativi margini di discrezionalità interpretativa.

Parimenti, il sacrificio del contraddittorio preventivo con il contribuente trova una giustificazione di sistema identica a quella già descritta in tema di controlli automatici; e, alla stessa stregua di tali ultime ipotesi, risulta adeguatamente compensato dalla possibilità, per il contribuente, di fare valere l'insussistenza della pretesa sia in via amministrativa, sollecitando un annullamento in autotutela, sia in sede giudiziaria, anche tramite l'eventuale attivazione della tutela cautelare, anticipatoria della futura decisione di merito (ordinanza n. 111 del 2007).

14.6.3.– Ne consegue che, nelle situazioni ordinarie, laddove al presupposto costitutivo documentato dal PRA non faccia seguito, alla relativa scadenza, l'adempimento dell'obbligazione tributaria, la disciplina regionale censurata finisce per porsi certamente in linea con l'indicazione di principio emergente dall'art. 6, comma 5, dello statuto dei diritti del contribuente.

Ciò non preclude, del resto, che, proprio in forza di tale ultima disposizione, l'avviso strumentale ad un contraddittorio antecedente alla formazione del ruolo possa recuperare la sua funzionalità ogni qual volta la determinazione del tributo e l'inadempimento che la fonda riposino su valutazioni interpretative di competenza dell'amministrazione interessata, per ciò solo estranee alle connotazioni di strutturale semplicità che di norma caratterizzano il recupero della tassa in questione.

14.7.– In conclusione, va ribadito che con le norme censurate si realizza una crisi procedimentale che compensa adeguatamente l'esigenza collettiva di ottimizzazione della esazione fiscale con quelle di difesa del contribuente, senza porsi in termini di incompatibilità con il sistema tributario statale, il quale prevede ipotesi di regolamentazione non dissimili in presenza di presupposti analoghi.

15.– Esclusa, dunque, l'incompatibilità di sistema sottesa alla censura prospettata in riferimento ai limiti statuari, non è superfluo rimarcare, inoltre, che le disposizioni censurate non entrerebbero in conflitto neppure con la specifica normativa di settore imposta dalla disciplina erariale.

15.1.– La normativa nazionale in materia, ricostruita nel ricorso dall'Avvocatura, non prevede una obbligatoria partecipazione del contribuente alla formazione del ruolo impositivo.

In particolare, non depone in tal senso l'art. 2 della legge 24 gennaio 1978, n. 27 (Modifiche al sistema sanzionatorio in materia di tasse automobilistiche), diversamente dal rilievo che a siffatta disposizione mostra di dare il Presidente del Consiglio dei ministri.

15.2.– Il processo verbale di constatazione previsto dal comma 1 di tale disposizione, da notificare al proprietario del mezzo non oltre novanta giorni dall'accertamento, pena l'estinzione del dovuto per la violazione riscontrata, dà infatti luogo ad un modulo procedimentale che, nell'interpretazione della Corte di cassazione civile (sentenza n. 13147 del 2014, la quale riprende un orientamento tracciato con la sentenza n. 1649 del 1998), per il vero correttamente citata dalla stessa difesa del ricorrente, aveva una ragion d'essere nell'originaria configurazione del tributo quale tassa sulla circolazione.

Mutato il presupposto di imposta, ora legato solo alla proprietà (o ad un titolo considerato equipollente a tali fini) del mezzo, l'accertamento della violazione (non più inerente la circolazione

su strada del mezzo) appare oggi esclusivamente demandato al flusso informativo, disciplinato dall'art. 5 del d.l. n. 953 del 1982, legato alle emergenze del PRA.

15.3.– Né, ancora, assume rilievo al fine l'ingiunzione di pagamento (comma 7, sempre del citato art. 2 della legge n. 29 del 1978) che l'amministrazione, sul presupposto della notifica del verbale di constatazione (previsto dal comma 1) e del protratto inadempimento del contribuente, avrebbe dovuto emettere per la riscossione del tributo evaso (comma 6).

L'ingiunzione concretava, in quel modulo, l'inizio della fase di esecuzione, secondo modalità di azione definitivamente superate dal riferimento alla riscossione a mezzo ruolo a far data dalla vigenza dell'art. 67, comma 1, del d.P.R. n. 43 del 1988: si rivela, dunque, oggi ininfluenza perché nulla dice in ordine alle iniziative che, venuto meno l'accertamento (su strada) originariamente previsto, una volta completata la fase interna di verifica amministrativa, dovrebbero precedere l'iscrizione a ruolo.

15.4.– Non va trascurato, infine, che la disciplina regionale censurata attiene alle funzioni di accertamento e riscossione dell'imposizione relative alla tassa automobilistica demandate dallo Stato alle Regioni ordinarie con la già richiamata legge n. 449 del 1997.

Con riguardo alla Regione Siciliana, va poi ribadito che la riscossione risulta ascritta ai profili di sua esclusiva pertinenza (ex art. 8 delle norme di attuazione del 1965), mentre l'attività di accertamento del tributo in questione, prima svolta dall'Agenzia delle entrate, risulta oggi definitivamente avocata alle competenze della Regione Siciliana, in forza di quanto previsto dall'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2015.

In questa cornice di riferimento, la previsione regionale relativa al procedimento impositivo deve ritenersi coerente con lo spazio riconosciuto alla Regione Siciliana relativamente all'azione amministrativa che porta alla attuazione della pretesa tributaria in oggetto.

E ciò a maggior ragione alla luce delle considerazioni di principio già svolte nel rimarcare la stretta analogia che corre tra la disciplina oggetto di scrutinio ed altre fattispecie di attuazione dell'imposizione fiscale previste dal sistema nazionale, rispetto alle quali, come nel caso in esame, la partecipazione del contribuente alla fase di formazione della pretesa impositiva si rivela non determinante sul corretto incedere della relativa azione amministrativa.

Non a caso, del resto, siffatto modulo risulta già adottato da altre Regioni, anche a statuto ordinario, con riferimento al tributo in esame.

Rilevano, in via esemplificativa, in tal senso l'art. 61, comma 2-bis, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 15 aprile 2008, n. 9 (Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2008, modifiche a disposizioni legislative, variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2008 e a quello pluriennale per il triennio 2008-2010); gli artt. 85 e 86 della legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 12 (Disposizioni collegate alla legge di assestamento del bilancio 2011-2013); l'art. 4 della legge della Regione Emilia-Romagna 7 dicembre 2011, n. 17 (Norme in materia di tributi regionali). Disposizioni, queste, mai impugnate da parte dello Stato.

Di qui l'infondatezza della censura prospettata in riferimento agli artt. 17 e 36 dello statuto regionale siciliano.

16.– Infine, sono inammissibili, perché generiche in quanto prive di alcun sostegno argomentativo, le due censure estranee ai parametri competenziali, riferite ad entrambe le disposizioni impuginate.

16.1.– Secondo quanto costantemente affermato da questa Corte, il ricorso in via principale deve contenere «una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge.

In particolare, l'atto introduttivo al giudizio non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve contenere anche una

argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva» (ex plurimis, sentenza n. 107 del 2017 che richiama anche le sentenze n. 251, n. 153, n. 142, n. 82 e n. 13 del 2015).

16.2.– Ciò premesso, in relazione alla censura mossa in riferimento all'art. 3 Cost., è meramente assertiva l'affermazione in forza della quale la disciplina censurata darebbe luogo ad una discriminazione in danno dei contribuenti siciliani, non altrimenti argomentata.

Ciò ancor più considerando l'autonomia legislativa in materia impositiva nel caso di specie esercitata dalla resistente in forza di quanto previsto dallo statuto speciale.

16.3.– Parimenti è a dirsi in ordine alla ritenuta violazione dell'art. 97 Cost., adottata senza motivare le ragioni in forza delle quali la mancanza della comunicazione di un atto prodromico alla iscrizione a ruolo metterebbe in crisi il buon funzionamento dell'azione amministrativa.

Il tutto, del resto, senza confrontarsi con le peculiarità proprie del tributo in questione e senza argomentare in alcun modo in ordine alle fattispecie impositive connotate da contenuti analoghi, riscontrate nel sistema tributario nazionale e regolate in termini non dissimili dalla disciplina dettata in tema di tassa automobilistica dalla Regione Siciliana.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 86 del 2017, in relazione alle disposizioni diverse dall'art. 34 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I);

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2016, n. 24 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018.

Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018), promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2017;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge della reg. Siciliana n. 16 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2017;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 17 e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 e in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2017;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dal

Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2017.

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

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

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2018.

Sentenza: 22 maggio 2018, n. 159

Materia: Tutela della salute - nomine dei direttori generali sanitari

Parametri invocati: artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost; nonché art. 17, lettere b) e c) dello statuto della Regione Siciliana

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 3 della legge della Regione Siciliana 1° marzo 2017, n. 4 (Proroga dell'esercizio provvisorio per l'anno 2017 e istituzione del Fondo regionale per la disabilità. Norme urgenti per le procedure di nomina nel settore sanitario regionale)

Esito: illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 3 della legge della Regione Siciliana 1° marzo 2017, n. 4 (Proroga dell'esercizio provvisorio per l'anno 2017 e istituzione del Fondo regionale per la disabilità.

Norme urgenti per le procedure di nomina nel settore sanitario regionale), per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., nonché con l'art. 17, lettere b) e c) dello statuto della Regione siciliana, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

La disposizione censurata recita: *“Nelle more della modifica legislativa discendente dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016 e considerato il mancato aggiornamento dell'elenco regionale secondo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 3-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni al fine di evitare liti e contenziosi, gli incarichi di direttore generale delle Aziende sanitarie provinciali, delle Aziende ospedaliere e delle Aziende ospedaliere universitarie della Regione attualmente vigenti sono confermati sino alla naturale scadenza ed è fatto divieto di procedere a nuove nomine, ove non ricorra l'incarico ordinario si procede alla nomina di commissario ai sensi di quanto disposto dall'articolo 3-bis del decreto legislativo n. 502/1992 e successive modifiche ed integrazioni. Resta confermato quanto stabilito dall'articolo 1 della legge regionale 2 agosto 2012, n. 43.”*

Secondo il ricorrente, il regime speciale e transitorio introdotto dalla legislazione regionale, basato sulla conferma degli incarichi in atto, fino alla naturale scadenza, e sul divieto di nuove nomine con il ricorso ad un commissario ad acta ove non ricorra l'incarico ordinario, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 97, nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., che annovera la tutela della salute tra le materie di competenza legislativa concorrente; e con l'art. 17, lettere b) e c), dello statuto speciale regionale, che circoscrive la potestà legislativa della Regione Siciliana in materia di sanità pubblica e assistenza sanitaria entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato.

In sostanza, risulterebbe leso il principio fondamentale sancito dalla legislazione statale secondo cui la nomina del direttore generale delle aziende sanitarie da parte delle Regioni deve necessariamente avvenire mediante ricorso ad elenchi di idonei a tal fine predisposti, per affrancare le relative scelte da condizionamenti di carattere politico mediante la predefinizione dei requisiti e delle procedure di nomina di tali figure.

In proposito, vengono richiamate le disposizioni dettate dall'art. 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle

amministrazioni pubbliche); dagli artt. 1, 2, 5 e 9 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p) della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria); nonché dall'art. 3 bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, di riordino della disciplina in materia sanitaria.

In particolare, il ricorrente argomenta che la legge delega n. 124 del 2015 e il d.lgs. 171/2016 hanno previsto un procedimento di nomina basato su una doppia selezione: la prima, diretta alla formazione di un elenco nazionale, istituito presso il Ministero della salute, in cui iscrivere tutti i soggetti idonei a ricoprire l'incarico de quo; la seconda, spettante alle Regioni e Province autonome, tesa alla nomina del direttore generale, da scegliersi nell'ambito di una rosa di candidati, costituita da coloro che, iscritti nell'elenco nazionale, abbiano manifestato l'interesse all'incarico a seguito di apposito avviso pubblico.

In via transitoria, fino alla costituzione di detto elenco nazionale, si applicano le procedure vigenti, anch'esse basate su un sistema di elenchi regionali di idonei.

La Corte costituzionale osserva in via preliminare:

- che la sentenza n. 251 del 2016, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge delega n. 124 del 2015, **fa salvi** i decreti legislativi già emanati, e ciò anche in ragione della prospettata possibilità *di soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione*;

- che la successiva adozione del decreto legislativo 26 luglio 2017, n. 126, integrativo e correttivo del d.lgs. 171/2016 non ha determinato la sopravvenuta carenza di interesse alla pronuncia, giacché la norma impugnata, seppure ad efficacia temporale limitata, **ha già prodotto effetti**;

- che l'ampiezza della potestà legislativa della Regione Siciliana in materia di sanità pubblica coincide con quella di tipo concorrente, delineata dal Titolo V della Costituzione per le Regioni ordinarie in materia di tutela della salute, per cui *i principi generali della materia ai quali deve attenersi la legislazione siciliana corrispondono ai principi fondamentali che, nella stessa materia, vincolano le Regioni a statuto ordinario*.

Nel merito, **la questione è fondata**.

Le disposizioni richiamate dal ricorrente come parametri interposti prevedono che la nomina dei direttori generali delle aziende e degli enti del Servizio Sanitario Nazionale deve necessariamente e obbligatoriamente avvenire mediante ricorso agli elenchi di idonei predisposti a tale scopo.

La previsione di un elenco in cui devono essere iscritti i soggetti che intendono partecipare alle singole selezioni regionali è da ricondursi all'esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, i quali debbono possedere requisiti curriculari unitari. Tale esigenza è espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, data l'incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese.

Le suddette disposizioni devono pertanto ritenersi **espressione di un principio fondamentale in materia di tutela della salute**. Alla luce dei principi statali, con la norma impugnata la Regione Siciliana **ha oltrepassato i limiti** della competenza legislativa ad essa riconosciuta.

Il mancato aggiornamento dell'elenco regionale degli idonei **non può giustificare** l'adozione di una disciplina temporanea ed eccezionale, che stabilisce il divieto di procedere alla nomina di nuovi direttori generali delle aziende sanitarie provinciali e, in caso di scadenza naturale dell'incarico, dispone la nomina di commissari.

Siffatta disciplina **deroga** agli ordinari criteri per il conferimento degli incarichi in questione.

La normativa statale dispone infatti che in mancanza dell'elenco regionale l'ente territoriale **deve attingere a quelli delle altre Regioni**, nelle more della costituzione dell'elenco nazionale dei soggetti idonei (combinato disposto degli artt. 5 e 9 del d.lgs. 171/2016 e dell'art. 3 bis del d.lgs. 502/1992).

In favore della legittimità della norma regionale impugnata non vale neppure il richiamo, operato dalla stessa, all'art. 1 della legge della Regione Siciliana 2 agosto 2012, n. 43 in materia di nomine, incarichi e designazioni da parte del Governo della Regione, giacché tale richiamo normativo risulta oscuro e inconferente, *trattandosi di ipotesi diverse e non assimilabili a quelle disciplinate dalla norma impugnata*.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità dell'art. 3 della l.r. Sicilia 4/2017, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e all'art. 17, lettere b) e c), dello statuto siciliano.

Sanita' pubblica - Incarichi di direttore generale delle Aziende sanitarie regionali - Procedure di nomina, nelle more della modifica legislativa a seguito della sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale - Conferma, sino alla naturale scadenza, degli incarichi in atto - Divieto di nuove nomine con ricorso ad un commissario ad acta, ove non ricorra l'incarico ordinario. - Legge della Regione Siciliana 1° marzo 2017, n. 4 (Proroga dell'esercizio provvisorio per l'anno 2017 e istituzione del Fondo regionale per la disabilita'. Norme urgenti per le procedure di nomina nel settore sanitario regionale), art. 3. - (T-180159) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 25-7-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 1° marzo 2017, n. 4 (Proroga dell'esercizio provvisorio per l'anno 2017 e istituzione del Fondo regionale per la disabilita'. Norme urgenti per le procedure di nomina nel settore sanitario regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2-5 maggio 2017, depositato il successivo 8 maggio 2017, iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, prima serie speciale, n. 23 dell'anno 2017.

Udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Marta Cartabia;

udito l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis 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. 3 della legge della Regione Siciliana 1° marzo 2017, n. 4 (Proroga dell'esercizio provvisorio per l'anno 2017 e istituzione del Fondo regionale per la disabilita'. Norme urgenti per le procedure di nomina nel settore sanitario regionale), per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché con l'art. 17, lettere b) e c) del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

La disposizione censurata statuisce, in particolare, che «nelle more della modifica legislativa discendente dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016 e considerato il mancato aggiornamento dell'elenco regionale secondo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 3-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni al fine di

evitare liti e contenziosi, gli incarichi di direttore generale delle Aziende sanitarie provinciali, delle Aziende ospedaliere e delle Aziende ospedaliere universitarie della Regione attualmente vigenti sono confermati sino alla naturale scadenza ed è fatto divieto di procedere a nuove nomine, ove non ricorra l'incarico ordinario si procede alla nomina di commissario ai sensi di quanto disposto dall'articolo 3-bis del decreto legislativo n. 502/1992 e successive modifiche ed integrazioni.

Resta confermato quanto stabilito dall'articolo 1 della legge regionale 2 agosto 2012, n. 43».

Secondo il ricorrente, il regime speciale e transitorio introdotto dalla legislazione regionale, articolato sulla conferma degli incarichi in atto, fino alla naturale scadenza, e sul divieto di nuove nomine con il ricorso ad un commissario ad acta «ove non ricorra l'incarico ordinario», si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97, nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., che annovera la tutela della salute tra le materie di competenza legislativa concorrente, e con l'art. 17, lettere b) e c), dello statuto speciale regionale, che circoscrive la potestà legislativa della Regione Siciliana in materia di sanità pubblica e assistenza sanitaria «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato», in quanto la disposizione impugnata non rispetterebbe i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale.

Il ricorso richiama l'art. 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), gli articoli 1, 2, 5 e 9 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p) della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria», nonché l'art. 3-bis 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), disposizioni dalle quali si desumerebbe il principio fondamentale secondo cui la nomina del direttore generale delle aziende sanitarie, da parte delle Regioni, deve necessariamente ed obbligatoriamente avvenire mediante ricorso ad elenchi di idonei a tal fine predisposti, allo scopo di affrancare le relative scelte da condizionamenti di carattere politico, mediante la predefinizione dei requisiti e delle procedure di nomina di dette figure.

A tal fine, la legge delega n. 124 del 2015 e il relativo decreto legislativo di attuazione n. 171 del 2016, proseguendo lungo una direzione già intrapresa dal legislatore sin dal 2012, hanno previsto un procedimento di nomina basato su una doppia selezione: la prima, diretta alla formazione di un elenco nazionale, istituito presso il Ministero della salute, in cui iscrivere tutti i soggetti idonei a ricoprire l'incarico de quo; la seconda, spettante alle Regioni e Province autonome, tesa alla nomina del direttore generale, da scegliersi nell'ambito di una rosa di candidati, costituita da coloro che, iscritti nell'elenco nazionale, abbiano manifestato l'interesse all'incarico a seguito di apposito avviso pubblico.

In via transitoria, fino alla costituzione di detto elenco nazionale, si applicano le procedure vigenti, anch'esse basate su un sistema di elenchi regionali di idonei.

2.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il quadro normativo di riferimento non sarebbe stato inciso, per quanto d'interesse, dall'intervenuta sentenza di questa Corte n. 251 del 2016, che pure ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge delega del 2015, nella parte in cui prevedevano il parere anziché l'intesa per l'adozione dei decreti legislativi, in quanto la dichiarata illegittimità è circoscritta alle sole disposizioni della legge di delegazione e non si estende alle relative disposizioni attuative.

In senso analogo si sarebbe espresso anche il Consiglio di Stato nel parere del 9 gennaio 2017, n. 83.

Questa Corte condivide la prospettazione dell'Avvocatura generale dello Stato.

Infatti, benché la sentenza n. 251 del 2016 abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge delega n. 124 del 2015 – tra cui quelle relative alla dirigenza pubblica (incluso l'art. 11, comma 1, lettera p, concernente specificamente la dirigenza sanitaria) – la stessa decisione fa salvi i decreti legislativi già emanati.

In tale pronuncia, la Corte ha perimetrato gli effetti della declaratoria di incostituzionalità, come già accaduto in differenti occasioni, con salvaguardia delle disposizioni attuative, e ciò anche

in ragione della prospettata possibilità di «soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione» (sent. n. 251 del 2016).

Nella conclusione della motivazione, infatti, la Corte precisa che le «pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative» (sentenza n. 251 del 2016).

Sicché, il d.lgs. n. 171 del 2016 in materia di dirigenza sanitaria, al pari degli altri decreti legislativi già emanati al momento della decisione di questa Corte, non è stato travolto dalla pronuncia di illegittimità costituzionale.

3.– Ad avviso dell’Avvocatura generale dello Stato, neppure la successiva adozione del decreto legislativo 26 luglio 2017, n. 126, recante «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, di attuazione della delega di cui all’articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria» – sul cui schema, in data 6 aprile 2017, è stata sancita l’intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome ed acquisito, in pari data, il parere della Conferenza unificata, anch’esso favorevole – avrebbe inciso sul quadro normativo sopra delineato, restando quindi immutati i termini della questione di legittimità qui sollevata.

Pertanto, il Presidente del Consiglio dei ministri ha manifestato la permanenza dell’interesse ad una pronuncia di illegittimità della norma impugnata, in ragione dell’applicazione datane medio tempore dalla Regione Siciliana mediante il commissariamento di diverse aziende sanitarie.

Anche su tale punto, questa Corte condivide le osservazioni dell’Avvocatura generale dello Stato e ritiene che l’intervenuta adozione del d.lgs. n. 126 del 2017 non determini la sopravvenuta carenza di interesse alla pronuncia, benché esso realizzi la condizione cui il legislatore regionale aveva espressamente ancorato il termine di efficacia del proprio intervento, destinato a valere «nelle more della modifica legislativa discendente dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016».

Secondo una giurisprudenza costante, infatti, il sindacato di costituzionalità deve trovare spazio ogniqualvolta la norma impugnata, seppure ad efficacia temporale limitata qual è quella impugnata, abbia prodotto effetti (sentenza n. 260 del 2017).

4.– Prima di esaminare nel merito la questione sollevata, occorre ancora preliminarmente osservare che, in ordine al riparto di competenze, il Presidente del Consiglio dei ministri ha indicato tra i parametri violati, sia l’art. 117, terzo comma Cost., sia l’art. 17, lettere b) e c), statuto reg. Siciliana, il quale circoscrive la potestà legislativa regionale in materia di sanità pubblica e assistenza sanitaria «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato».

Questa Corte ha già ritenuto che l’ampiezza della potestà legislativa della Regione Siciliana in materia di sanità pubblica coincide con quella di tipo concorrente, delineata dal Titolo V della Costituzione per le Regioni ordinarie in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), «con la conseguenza che i “principi generali” della materia ai quali deve attenersi la legislazione siciliana corrispondono ai “principi fondamentali” che, nella stessa materia, vincolano le Regioni a statuto ordinario» (sentenza n. 430 del 2007; nello stesso senso, sentenza n. 448 del 2006).

Pertanto, occorre procedere esaminando nel merito la questione di legittimità costituzionale alla luce dei parametri costituzionali e di quelli statutari, congiuntamente considerati.

5.– Nel merito la questione è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, laddove si denunci la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. è onere del ricorrente indicare specificamente la disposizione statale interposta che si ritiene violata ed in particolare il principio fondamentale della materia asseritamente leso (ex plurimis, sentenza n. 54 del 2015).

Nel caso di specie, tale onere è stato pienamente assolto dal ricorrente, che ha descritto il complesso delle disposizioni statali in materia di dirigenza sanitaria dal quale desumere l'esistenza del principio fondamentale secondo cui la nomina dei direttori generali delle aziende e degli enti del Servizio Sanitario Nazionale deve necessariamente e obbligatoriamente avvenire mediante ricorso agli elenchi di idonei predisposti a tale scopo.

Quanto alla natura di «principi fondamentali della materia» delle disposizioni richiamate dal ricorrente come parametri interposti – accanto alla considerazione, di per sé non risolutiva, che molte delle stesse sono espressamente autoqualificate come tali (in particolare, i criteri di cui all'art. 11, comma 1, lettera p, legge n. 124 del 2015, e le norme del d.lgs. n. 502 del 1992, indicate dall'art. 19 dello stesso decreto) – occorre osservare che l'intervento del legislatore statale è stato caratterizzato, sin dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189, dall'intento di circoscrivere la scelta dei dirigenti – rimessa alle Regioni – tra i candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, iscritti in appositi elenchi, allo scopo di affrancare la dirigenza sanitaria da condizionamenti di carattere politico e di privilegiare criteri di selezione che assicurino effettive capacità gestionali e un'elevata qualità manageriale del direttore generale.

In tale ottica, la previsione di un elenco in cui devono essere iscritti i soggetti che intendono partecipare alle singole selezioni regionali è da ricondursi all'esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, i quali debbono possedere requisiti curriculari unitari.

Tale esigenza è espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, data l'incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese.

Le disposizioni invocate dal ricorrente debbono pertanto ritenersi espressione di un principio fondamentale in materia di tutela della salute.

6.– Così ricostruita la cornice normativa statale di riferimento, deve ritenersi che, con la norma impugnata, la Regione Siciliana abbia oltrepassato i limiti della competenza legislativa ad essa riconosciuta.

La legge regionale è stata adottata al dichiarato fine di dettare una disciplina urgente e transitoria, anche in considerazione del «mancato aggiornamento dell'elenco regionale secondo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 3-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni al fine di evitare liti e contenziosi» (art. 3, legge reg. Siciliana n. 4 del 2017).

Al riguardo, va però evidenziato che il mancato aggiornamento dell'elenco regionale degli idonei non vale a giustificare una previsione volta a derogare agli ordinari criteri per il conferimento degli incarichi in questione, atteso che, proprio ai sensi dell'art. 3-bis d.lgs. n. 502 del 1992, richiamato dalla norma censurata, in mancanza dell'elenco regionale, l'ente territoriale deve attingere a quelli delle altre Regioni.

Pertanto, non sussistono le ragioni invocate dal legislatore regionale a giustificazione dell'adozione di una disciplina temporanea ed eccezionale, che stabilisce il divieto di procedere alla nomina di nuovi direttori generali delle aziende sanitarie provinciali e, in caso di scadenza naturale dell'incarico, dispone la nomina di commissari.

Per di più, la genericità della previsione regionale, che non definisce né le procedure, né i requisiti, né i termini di decadenza dei commissari, consente alla Regione di conferire gli incarichi apicali della dirigenza sanitaria in maniera ampiamente discrezionale, al di fuori del sistema delineato dal legislatore statale, mettendo quindi a rischio le finalità perseguite da quest'ultimo.

7.– In favore della legittimità della norma regionale impugnata, non può valere neppure il richiamo, operato dalla stessa, all'art. 1 della legge della Regione Siciliana 2 agosto 2012, n. 43 (Disposizioni in materia di nomine, incarichi e designazioni da parte del Governo della Regione), che ha inserito,

nella legge della Regione Siciliana 28 marzo 1995, n. 22 (Norme sulla proroga degli organi amministrativi e sulle procedure per le nomine di competenza regionale), gli artt. 3-bis e 3-ter, volti a disciplinare le nomine per gli incarichi di vertice da parte del Presidente della Regione, dopo l'indizione delle nuove elezioni regionali, ovvero nei sei mesi anteriori alla data di indizione delle elezioni.

Le disposizioni richiamate prevedono che, dopo la data di pubblicazione del decreto di indizione delle elezioni dell'Assemblea regionale siciliana e del Presidente della Regione, ovvero dopo il verificarsi di una causa di conclusione anticipata della legislatura regionale, non si può procedere a nuove nomine, designazioni o conferimenti di incarichi in organi di amministrazione attiva, o enti, aziende, soggetti comunque denominati, di diritto pubblico o privato, sottoposti a tutela, controllo o vigilanza della Regione.

Al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa, il Governo regionale dovrà se del caso nominare commissari straordinari, laddove la cessazione dall'incarico per scadenza naturale avvenga in una delle ipotesi sopra dette (indizione delle elezioni o conclusione anticipata della legislatura).

Come evidenziato dall'Avvocatura generale dello Stato, il richiamo a tale normativa risulta oscuro e inconfidente, trattandosi di ipotesi diverse e non assimilabili a quelle disciplinate dalla norma impugnata.

8.– Alla luce delle considerazioni sopra espresse, deve essere dichiarata l'illegittimità dell'art. 3 legge reg. Siciliana n. 4 del 2017, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e all'art. 17, lettere b) e c), statuto reg. Siciliana.

Resta assorbito ogni ulteriore profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 1° marzo 2017, n. 4 (Proroga dell'esercizio provvisorio per l'anno 2017 e istituzione del Fondo regionale per la disabilità. Norme urgenti per le procedure di nomina nel settore sanitario regionale).

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

Giorgio LATTANZI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2018.

Sentenza: 6 giugno 2018, n. 160

Materia: consorzi di bonifica

Parametri invocati: articoli 3, 18, 41, 42, 43, 117, secondo comma lettera l) e terzo comma, 118, quarto comma della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata

Oggetto: art. 2, 31, 32, 33 della legge della Regione Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1 (Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio);

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, della legge della Regione Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1 (Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio);

- manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, limitatamente ai commi 2, 3 e 4, della legge reg. Basilicata n. 1 del 2017;

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 31 e 32 della legge reg. Basilicata n. 1 del 2017.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

il TAR della Basilicata pone questioni di legittimità costituzionale nei confronti degli articoli 2, 31, 32 e 33 della legge regionale della Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1 (Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio) per violazione degli articoli 3, 18, 41, 42, 43, 117, secondo comma lettera l) e terzo comma, 118, quarto comma della Costituzione.

Gli articoli censurati prevedono la costituzione di un unico comprensorio di bonifica, corrispondente all'intero territorio regionale, con l'istituzione di un unico consorzio di bonifica denominato "Consorzio di Bonifica della Basilicata" (art. 2); lo scioglimento e la messa in liquidazione degli esistenti consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, affidando alla Giunta la nomina di un commissario unico liquidatore (art. 31); la gestione transitoria delle attività consortili, stabilendo che i disciolti consorzi continuino a svolgere tutte le attività e funzioni statutarie in via transitoria e fino al 31 dicembre 2017 (art. 32).

L'articolo 33 regola, al comma 1, il subentro del nuovo istituendo consorzio di bonifica: in tutte le attività e funzioni svolte precedentemente dai disciolti consorzi; nella gestione ed utilizzazione di tutte le opere presenti sul territorio regionale anche se in precedenza non in gestione o utilizzazione dei disciolti consorzi (ad eccezione di alcune); nel diritto di proprietà e nel diritto d'uso di tutti i beni immobili già utilizzati o da utilizzarsi per fini istituzionali; nella proprietà e disponibilità di tutti i beni mobili strumentali anche registrati già in disponibilità dei disciolti consorzi.

I successivi commi 2, 3 e 4 regolano il trasferimento del personale dei disciolti consorzi nei ruoli organici del nuovo consorzio di bonifica.

Secondo il TAR Basilicata, le disposizioni censurate sarebbero in contrasto con i principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente del governo del territorio, in particolare con il principio della concorrenza dell'intervento pubblico e privato (r.d. 13 febbraio 1933, n. 215), "*la quale si manifesta nella compresenza di enti pubblici , come i consorzi di bonifica, e di enti associativi privati, come i consorzi di miglioramento fondiario*".

La Corte ritiene non fondate le questioni di legittimità costituzionale poste dal TAR in relazione agli articoli 2, 31 e 32, in primo luogo perché con l'istituzione di un unico consorzio di bonifica la Regione Basilicata attua la riforma dei consorzi di bonifica prevista dall'articolo 27 del decreto-legge 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito con modificazioni dalla legge 31/2008, attenendosi ai criteri di riordino definiti nell'intesa raggiunta il 18 settembre 2008 nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

La Consulta ritiene che l'unificazione dei comprensori dei consorzi di bonifica realizzata dalla Regione Basilicata sia coerente con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di governo del territorio, ed in particolare con il principio fondamentale della specialità degli interventi in materia di bonifica.

Secondo la giurisprudenza costituzionale *«il carattere intrinsecamente settoriale delle funzioni di bonifica si articola in duplice senso: a) come specialità degli interventi, da realizzare sulla base di un piano e di un progetto di opere concretamente individuate, dirette alla bonifica e al miglioramento fondiario; b) come operatività della bonifica stessa in relazione a un determinato territorio, dalle caratteristiche idrogeologiche omogenee, il quale deve riferirsi a un'area suscettibile di trasformazione a fini di valorizzazione o, più semplicemente, di conservazione»* (sentenza n. 66 del 1992; sentenza n. 326 del 1998).

L'unificazione del comprensorio di bonifica, prevista dal legislatore della Regione Basilicata, non comporta una generalizzata sottoposizione del territorio ai vincoli di bonifica e non contrasta con la natura settoriale delle attività in materia di bonifica.

Come la Corte ha già affermato nella sentenza 62 del 1992, anche in questo caso non sussiste la denunciata incompatibilità della disposizione censurata con il principio di specialità degli interventi, inteso quale necessaria correlazione tra questi stessi interventi e le concrete esigenze di trasformazione di un determinato territorio.

Riguardo la violazione del principio fondamentale della necessaria concorrenza dell'intervento pubblico e privato in materia di bonifica, si sottolinea che lo scioglimento del consorzio di miglioramento fondiario e la contestuale costituzione del consorzio di bonifica della Basilicata non determinano la violazione del diritto di costituire in futuro consorzi di miglioramento fondiario, garantito, secondo il rittentente, dall'ordinamento civile, che è riservato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., alla potestà esclusiva dello Stato, né del diritto di associarsi liberamente, sancito dall'art. 18 Cost., e neppure del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, quarto comma, Cost.

La Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 33, comma 1, sollevata in riferimento agli articoli 42 e 43 della Costituzione perché la disciplina introdotta dall'articolo 33, comma 1, regola la liquidazione *«secondo modalità del tutto eccentriche e derogatorie rispetto alla disciplina statale in tema di soppressione di enti non solo pubblici, ma anche privati. La disposizione in esame prevede, infatti, la sottrazione di una parte rilevante del patrimonio attivo dei consorzi soppressi, che viene trasferita ope legis al nuovo consorzio di bonifica della Basilicata»*.

Il trasferimento dell'attivo patrimoniale concerne sia gli immobili dei preesistenti consorzi (art. 33, comma 1, lettera c), che le opere pubbliche di bonifica e di irrigazione presenti sul territorio regionale, compresi gli impianti e le infrastrutture (art. 33, comma 1, lettera b), nonché tutti i beni mobili strumentali nella disponibilità dei disciolti consorzi (art. 33, comma 1, lettera d).

In questo modo, il legislatore regionale ha introdotto una limitazione al soddisfacimento delle ragioni dei creditori dei singoli consorzi, in contrasto con il principio generale della responsabilità patrimoniale per le obbligazioni contratte dall'ente estinto e della destinazione del patrimonio consortile alla soddisfazione dei creditori (artt. 2614 e 2615 cod. civ.).

L'articolo 33, primo comma, ha, dunque, regolato *«l'avocazione ad un soggetto pubblico dei beni e delle attività di altri soggetti, anche privati, con una disciplina contrastante con quella stabilita dalla legge dello Stato, che è l'unica, ai sensi dell'art. 42 Cost., competente a dettare la disciplina fondamentale della proprietà pubblica e privata. L'ineludibile uniformità su tutto il*

territorio nazionale di tale disciplina, nonché dei suoi contenuti, la collocano in quell'ordinamento civile che, non a caso, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è materia di competenza esclusiva dello Stato ».

Infine la Corte dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale relative ai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 33, della legge reg. Basilicata n. 1 del 2017, l'ordinanza del remittente manca di qualsiasi argomentazione riferita ai contenuti normativi specificamente introdotti da tali disposizioni e a sostegno delle ragioni di contrasto con i parametri costituzionali evocati.

Consorzi - Istituzione di un unico consorzio di bonifica denominato "Consorzio di bonifica della Basilicata" - Contestuale scioglimento dei consorzi esistenti e nomina di un commissario unico liquidatore - Gestione transitoria delle attività - Disciplina del subentro del nuovo consorzio. - Legge della Regione Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1 (Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio), artt. 2, 31, 32 e 33. - (T-180160) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 25-7-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 31, 32 e 33 della legge della Regione Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1 (Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio), sollevato dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata con ordinanza depositata il 24 maggio 2017, iscritta al n. 141 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nella camera di consiglio del 6 giugno 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto in fatto

Omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 18, 41, 42, 43, 117, secondo comma, lettera l), 117, terzo comma, e 118, quarto comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 31, 32 e 33 della legge della Regione Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1 (Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio).

1.1.– In particolare, l'art. 2 prevede, al primo comma, che «l'intero territorio regionale è classificato di bonifica e costituisce un unico comprensorio di bonifica, sul quale è istituito un unico consorzio di bonifica denominato "Consorzio di Bonifica della Basilicata"».

L'art. 31 dispone che, con l'entrata in vigore della medesima legge reg. n. 1 del 2017, i Consorzi di bonifica Bradano e Metaponto, Vulture Alto Bradano ed Alta Val d'Agri, nonché il Consorzio di Miglioramento Fondiario Valle Agri, «sono sciolti e posti in liquidazione.

La Giunta regionale provvede nel termine di 30 giorni alla nomina di un commissario unico liquidatore al quale, oltre ai poteri specifici connessi alla liquidazione, compete, altresì e fino al 31 dicembre 2017, l'amministrazione dei quattro enti con i poteri di amministrazione attiva dei disciolti organi dei Consorzi e di cui al precedente art. 29, comma 4».

L'art. 32 disciplina la gestione transitoria delle attività consortili, stabilendo che fino al 31 dicembre 2017 i disciolti consorzi continuino a svolgere tutte le attività e funzioni statutarie.

Infine, l'art. 33 prevede che «1. A decorrere dal 1° gennaio 2018 il Consorzio di bonifica istituito ai sensi dell'art. 2, comma 1 subentra:

- a) in tutte le attività e funzioni di cui alla presente legge ed in precedenza svolte dai disciolti consorzi;
- b) nella gestione ed utilizzazione di tutte le opere di cui all'art. 4 presenti sul territorio regionale anche se in precedenza non in gestione o utilizzazione dei disciolti consorzi, salve le competenze sulle specifiche opere spettanti all'Ente Irrigazione Puglia Lucania e Irpinia (EIPLI) ed alla Regione Basilicata;
- c) nel diritto di proprietà e nel diritto d'uso di tutti i beni immobili già utilizzati o da utilizzarsi per fini istituzionali, ivi compresi gli immobili del soppresso Consorzio di bonifica del Gallitello ricadenti nel Comune di Potenza; l'inventario di detti immobili sarà redatto entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge dal commissario liquidatore e sarà reso esecutivo con delibera dalla Giunta regionale che costituisce titolo per la trascrizione;
- d) nella proprietà e disponibilità di tutti i beni mobili strumentali anche registrati già in disponibilità dei disciolti consorzi».

I successivi commi 2, 3 e 4 del medesimo art. 33 regolano il trasferimento del personale dei disciolti consorzi nei ruoli organici del nuovo consorzio di bonifica.

2.– In via preliminare, va dichiarata la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, limitatamente ai commi 2, 3 e 4, della legge reg. Basilicata n. 1 del 2017.

Ancorché le censure del rimettente siano formalmente indirizzate verso il complessivo dettato normativo dell'art. 33, tuttavia le argomentazioni illustrate nell'ordinanza sono espressamente riferite al solo primo comma di tale disposizione.

Viceversa, nessuna osservazione è stata formulata dal giudice a quo in ordine alla ulteriore disciplina dettata dai successivi commi 2, 3 e 4.

In particolare, difetta qualsiasi riferimento ai contenuti normativi specificamente introdotti da tali disposizioni e, a fortiori, manca qualsiasi argomentazione a sostegno delle ragioni di contrasto con i parametri costituzionali evocati.

3.– Le questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 2, 31 e 32 della legge reg. Basilicata n. 1 del 2017 non sono fondate.

3.1.– L'art. 2 prevede, al primo comma, che « l'intero territorio regionale è classificato di bonifica e costituisce un unico comprensorio di bonifica, sul quale è istituito un unico consorzio di bonifica denominato "Consorzio di Bonifica della Basilicata"».

A tale disposizione si connettono, sia la previsione, contenuta nell'art. 31, dello scioglimento e della liquidazione dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario insistenti sul territorio regionale, sia quella di cui all'art. 32, il quale dispone che in via transitoria, sino al 31 dicembre 2017, i disciolti consorzi continuino a svolgere le proprie attività e funzioni statutarie.

La disciplina in esame risponde alle finalità, espressamente dichiarate nell'incipit dell'art. 1, «della pianificazione, realizzazione e gestione della bonifica, dell'irrigazione e della tutela e valorizzazione del territorio rurale».

Con l'art. 2 in esame, la Regione Basilicata ha dunque previsto l'inclusione dell'intero territorio regionale all'interno di un unico comprensorio di bonifica, sul quale è istituito un unico consorzio.

Come risulta dalla relazione illustrativa al disegno di legge, il legislatore regionale ha in questo modo provveduto alla riforma dei consorzi di bonifica, prevista dall'art. 27 del decreto-legge

2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, dando attuazione ai criteri di riordino definiti nell'ambito dell'intesa raggiunta il 18 settembre 2008 nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Ai fini della valutazione di legittimità delle disposizioni in esame, rileva in primo luogo la previsione di cui al punto n. 1) dell'intesa sopra richiamata, dedicato ai «Comprensori di bonifica».

Esso prevede che «L'ambito territoriale di operatività dei Consorzi di bonifica, definito comprensorio di bonifica, viene delimitato dalla Regione su cui insiste il territorio di competenza.

La delimitazione deve consentire azioni organiche su territori definiti sulla base di unità idrografiche ed idrauliche omogenee sia per la difesa del suolo sia per la gestione delle acque

In tale delimitazione occorre tener conto dell'esigenza che il comprensorio di bonifica abbia una estensione idonea a consentire una valida dimensione gestionale, ad assicurare la funzionalità operativa, l'economicità di gestione e un'adeguata partecipazione da parte dei consorziati al Consorzio».

Il potere regionale di delimitare i comprensori di bonifica e di provvedere alla loro unificazione è altresì riconosciuto al punto 3, lettera c), della medesima intesa, laddove si prevede che «più comprensori possono essere gestiti in forma unitaria da un unico Consorzio di bonifica».

Con particolare riferimento alla specifica realtà territoriale della Regione Basilicata, va rilevato che, nella seduta di Comitato permanente di coordinamento in materia di agricoltura dell'11 settembre 2008, è stata accolta la richiesta dell'assessore della Regione Basilicata di inserire, nel testo approvato della stessa intesa, il riconoscimento che « per la Regione Basilicata, tenuto conto della specificità oro-idrografica della regione, si può fare riferimento a unità idrografiche omogenee».

Con la disciplina censurata dal rimettente, il legislatore regionale ha, quindi, ritenuto di realizzare gli obiettivi stabiliti dalla legge statale – specificati nei criteri attuativi approvati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano – attraverso l'istituzione di un unico consorzio di bonifica avente competenza sull'intero territorio regionale.

3.1.1.– L'unificazione dei comprensori dei consorzi di bonifica realizzata dalla Regione Basilicata appare coerente con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di governo del territorio, ed in particolare con il principio fondamentale della specialità degli interventi in materia di bonifica.

Dall'art. 1, secondo comma, del r.d. 13 febbraio 1933 n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale), nonché dall'art. 857 del codice civile, è infatti ricavabile una regola generale, alla cui osservanza non può sottrarsi l'esercizio delle competenze regionali in questa materia.

In base ad essa, l'imposizione dei vincoli di bonifica può avvenire soltanto in dipendenza di una concreta esigenza di trasformazione del territorio, comprovata attraverso un'adeguata istruttoria.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «il carattere intrinsecamente settoriale delle funzioni di bonifica si articola in duplice senso:

a) come specialità degli interventi, da realizzare sulla base di un piano e di un progetto di opere concretamente individuate, dirette alla bonifica e al miglioramento fondiario;

b) come operatività della bonifica stessa in relazione a un determinato territorio, dalle caratteristiche idrogeologiche omogenee, il quale deve riferirsi a un'area suscettibile di trasformazione a fini di valorizzazione o, più semplicemente, di conservazione» (sentenza n. 66 del 1992; in termini analoghi, sentenza n. 326 del 1998).

Nella legge della Regione Basilicata n. 1 del 2017, la determinazione del comprensorio di bonifica risulta prodromica rispetto all'adozione del piano generale di bonifica, previsto dall'art. 3 della stessa legge.

Infatti, è attraverso lo strumento del piano di bonifica che la Regione provvede a definire «le modalità e i contenuti di coordinamento con gli strumenti di pianificazione della Regione e degli enti locali» (art. 3, comma 2, lettera d), nonché «le principali attività, opere e interventi da attuare con i tempi e le risorse di massima necessari» (art. 3, comma 2, lettera e).

Esso è «attuato mediante programmi triennali delle attività di bonifica ed irrigazione predisposti dal Consorzio di bonifica ed approvati dalla Giunta regionale».

L'unificazione del comprensorio di bonifica, prevista dal legislatore della Regione Basilicata, non comporta, quindi, una generalizzata sottoposizione del territorio ai vincoli di bonifica e non contrasta con la natura settoriale delle attività in materia di bonifica.

Né è stata sollevata alcuna questione di legittimità costituzionale in relazione all'uso da parte della Regione Basilicata dello strumento legislativo, anziché del procedimento amministrativo, con tutte le implicazioni che l'adozione di tale procedimento avrebbe portato con sé per la tutela degli interessi coinvolti.

Del resto, già nella richiamata sentenza n. 66 del 1992, è stata ritenuta non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 aprile 1987, n. 16 (Disposizioni integrative della L.R. 2 agosto 1984, n. 42 «Nuove norme in materia di enti di bonifica – Delega di funzioni amministrative»), nella parte in cui prevede che tutto il territorio regionale sia classificato territorio di bonifica di seconda categoria.

In questa occasione, è stato affermato che « pur configurando la disposizione impugnata un'ipotesi di legge-provvedimento, l'estensione della classificazione come area di bonifica all'intero territorio della Regione Emilia-Romagna non è contraria ai principi fondamentali stabiliti in materia di bonifica dalla legislazione statale».

Neppure nel caso in esame sussiste, dunque, la denunciata incompatibilità della disposizione censurata con il principio di specialità degli interventi, inteso quale necessaria correlazione tra questi stessi interventi e le concrete esigenze di trasformazione di un determinato territorio.

3.2.– D'altra parte, lo scioglimento del consorzio di miglioramento fondiario e la contestuale costituzione del consorzio di bonifica della Basilicata non determinano la violazione del diritto di costituire in futuro consorzi di miglioramento fondiario, garantito, secondo il rimettente, dall'ordinamento civile, che è riservato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., alla potestà esclusiva dello Stato, né del diritto di associarsi liberamente, sancito dall'art. 18 Cost., e neppure del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, quarto comma, Cost.

Va escluso, infatti, che dall'assunzione di tutte le attività e le funzioni dei preesistenti consorzi in capo a quello istituito dall'art. 2 della legge reg. in esame discenda alcun divieto per i soggetti privati interessati all'esecuzione di opere di miglioramento fondiario di associarsi in consorzio.

Viceversa, il tenore letterale delle disposizioni censurate, interpretate alla luce dei principi costituzionali, comporta soltanto la soppressione dell'esistente consorzio di miglioramento fondiario, ricorrente nel giudizio a quo.

L'accentramento delle funzioni ed attività dei preesistenti consorzi in un unico consorzio di bonifica di dimensione regionale ha riguardo, infatti, all'assetto esistente, senza che ciò pregiudichi o comprima il futuro dispiegarsi dell'autonomia privata in forme consortili, anche nel settore del miglioramento fondiario.

Le disposizioni censurate non escludono la possibilità per i soggetti privati di costituire nuovi consorzi di miglioramento fondiario.

3.3.– Da quanto precede discende anche la non fondatezza della censura relativa alla violazione del principio fondamentale della necessaria concorrenza dell'intervento pubblico e privato in materia di bonifica (sentenze n. 326 del 1998 e n. 66 del 1992).

Nel caso in esame, non essendo preclusa la possibilità di costituire nuovi consorzi di miglioramento fondiario, risulta rispettato il principio della compresenza di enti pubblici, quali i consorzi di bonifica, e di enti associativi privati, quali i consorzi di miglioramento fondiario.

4.– È fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, della legge regionale Basilicata n. 1 del 2017, sollevata in riferimento agli artt. 42 e 43 Cost.

La disposizione censurata prevede il subentro del nuovo consorzio unico della Basilicata in tutte le attività e funzioni in precedenza svolte dai disciolti consorzi: nella gestione ed utilizzazione di tutte le opere pubbliche di bonifica ed irrigazione presenti sul territorio regionale, nel diritto di proprietà e nel diritto d'uso di tutti i beni immobili già utilizzati o da utilizzarsi per fini istituzionali, nonché nella proprietà e disponibilità di tutti i beni mobili strumentali, anche registrati, già nella disponibilità dei preesistenti consorzi.

Nella relazione illustrativa che accompagna il disegno di legge regionale in esame si afferma espressamente che «Lo scioglimento e la messa in liquidazione consente al nuovo Consorzio di partire senza la zavorra dei debiti e del contenzioso e consente altresì di partire con un bilancio spurgo di residui».

La disciplina della fase liquidatoria dei preesistenti consorzi, contenuta nel censurato art. 33, comma 1, appare coerente con questi obiettivi.

Esso tuttavia regola la liquidazione secondo modalità del tutto eccentriche e derogatorie rispetto alla disciplina statale in tema di soppressione di enti non solo pubblici, ma anche privati.

La disposizione in esame prevede, infatti, la sottrazione di una parte rilevante del patrimonio attivo dei consorzi soppressi, che viene trasferita ope legis al nuovo consorzio di bonifica della Basilicata.

L'art. 33, comma 1, lettera c), prevede in particolare che, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 1 del 2017, il commissario liquidatore provveda alla redazione dell'inventario degli immobili dei preesistenti consorzi.

La medesima disposizione stabilisce che l'inventario sia «reso esecutivo con delibera della Giunta regionale che costituisce titolo per la trascrizione».

Il trasferimento dell'attivo patrimoniale concerne anche tutte le opere pubbliche di bonifica e di irrigazione presenti sul territorio regionale, compresi gli impianti e le infrastrutture, previsti dal precedente art. 4 (art. 33, comma 1, lettera b), nonché «tutti i beni mobili strumentali anche registrati già in disponibilità dei disciolti consorzi» (art. 33, comma 1, lettera d).

In questo modo, il legislatore regionale ha introdotto una limitazione al soddisfacimento delle ragioni dei creditori dei singoli consorzi, in contrasto con il principio generale della responsabilità patrimoniale per le obbligazioni contratte dall'ente estinto e della destinazione del patrimonio consortile alla soddisfazione dei creditori (artt. 2614 e 2615 cod. civ.).

L'art. 33, primo comma, in esame ha, dunque, regolato l'avocazione ad un soggetto pubblico dei beni e delle attività di altri soggetti, anche privati, con una disciplina contrastante con quella stabilita dalla legge dello Stato, che è l'unica, ai sensi dell'art. 42 Cost., competente a dettare la disciplina fondamentale della proprietà pubblica e privata.

L'ineludibile uniformità su tutto il territorio nazionale di tale disciplina, nonché dei suoi contenuti, la collocano in quell'ordinamento civile che, non a caso, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è materia di competenza esclusiva dello Stato.

La dichiarazione di illegittimità dell'art. 33, primo comma, non incide sulla previsione del termine del 1° gennaio 2018, richiamato dal secondo comma dell'art. 33, ai fini del trasferimento del personale.

Rimangono assorbite le ulteriori censure del rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, della legge della Regione Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1 (Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio), sollevato con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, limitatamente ai commi 2, 3 e 4, della legge reg. Basilicata n. 1 del 2017, sollevata, in riferimento agli artt. 41, 42 e 43 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 31 e 32 della legge reg. Basilicata n. 1 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 18, 41, 42, 43, 117, secondo comma, lettera l), 117, terzo comma, e 118, quarto comma, Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2018.

Sentenza: 4 luglio 2018, n. 168

Materia: enti di area vasta. Elezione indiretta degli organi

Parametri invocati: articoli 3, 5, 117, secondo comma, lettera p), e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 1, commi 19, 20, 22, 24, 25, 58 e seguenti, 67, 69 e 84, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano), articoli da 1 a 7

Esito: illegittimità costituzionale degli articoli da 1 a 6 e 7, lettere b), c) ed e), della legge impugnata

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli articoli da 1 a 7 della legge in oggetto, nella parte in cui, rispettivamente, prevedono:

- a) un procedimento elettorale a suffragio universale e diretto per il Presidente del libero Consorzio comunale, per il Sindaco metropolitano, per il Consiglio del libero Consorzio comunale e per il Consiglio metropolitano,
- b) un numero di componenti del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano superiore a quello previsto dalla legislazione statale,
- c) la corresponsione al Presidente del libero Consorzio comunale e al Sindaco metropolitano di un'indennità di carica pari a quella spettante al Sindaco del Comune capoluogo del relativo libero Consorzio comunale o della relativa Città metropolitana,
- d) la cessazione degli organi, e la gestione commissariale, degli enti di area vasta nelle more dell'insediamento degli organi dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane eletti a suffragio universale.

Tali disposizioni violerebbero gli articoli 3, 5, 117, secondo comma, lettera p), e 117 terzo comma della Costituzione, in relazione all'articolo 1, commi 19, 20, 22, 24, 25, 58 e seguenti, 67, 69 e 84, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), nonché gli articoli 14, 15 e 17 dello Statuto della Regione siciliana, perché secondo il ricorrente contrasterebbero con la disciplina *armonizzante* sottesa al progetto di riforma avviato con la l.56/2014 e con le norme fondamentali di riforma economico-sociale in essa previste, con conseguente lesione del riparto di competenze legislative Stato- Regioni, nonché del principio di ragionevolezza, dando luogo per la Regione Siciliana ad una disciplina diversa da quella prevista, per l'intero territorio nazionale, con un *vulnus* al rapporto che il principio di autonomia, deve avere con quello di unità.

La Regione non contesta la radicale difformità della nuova disciplina impugnata rispetto alla corrispondente disciplina statale in tema di elezione degli organi di vertice degli enti di area vasta.

Sostiene, però, che nelle disposizioni della legge Delrio siano rinvenibili principi di grande riforma economica e sociale esclusivamente con riguardo all'assetto funzionale degli enti di area vasta, negandone l'esistenza relativamente al meccanismo di elezione di secondo grado degli organi delle Città metropolitane e delle Province.

La Corte respinge la tesi difensiva della Regione Siciliana ribadendo quanto già affermato (cfr. sentenz 50/2015, 32/2017, 202/2016) a proposito del dovere della Repubblica di istituire il nuovo ente Città metropolitana previsto dal novellato articolo 114 Cost..

Ente che non potrebbe certamente avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, *“senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali”*.

Per la Consulta l'intervento di riordino di Province e Città metropolitane, di cui alla citata l.56/2014, rientra nella competenza esclusiva statale nella materia di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), Costituzione.

Il modello di governo di secondo grado, adottato dal legislatore statale, rientra tra gli *«aspetti essenziali» del complesso disegno riformatore che si riflette nella legge stessa* perché funzionale all'obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali e alla finalità di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta.

Né rileva, in contrario, il disposto del comma 22 dell'articolo 1 l.56/2014, invocato dalla Regione, nella parte in cui afferma che lo statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano.

Questa disposizione non configura infatti un modello alternativo di elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano, ma una deroga subordinata ad una serie tale di numerose e gravose condizioni da risultare sintomatiche dell'importanza che riveste l'istituzione degli enti di secondo grado, quale aspetto-cardine del nuovo sistema.

Le disposizioni sulla elezione indiretta degli organi territoriali, di cui alla l. 56/2014, si qualificano, dunque, come norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che in base all'articolo 14 dello statuto speciale per la regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo.

Da ciò discende l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 7 lettere b), c) ed e).

Anche l'articolo 6 della l.r. 17/2017 nel prevedere un'indennità di carica a favore del Presidente del libero Consorzio comunale e del Sindaco metropolitano, a fronte della gratuità di tali incarichi prevista dalla l. 56/2014, è giudicato dalla Corte costituzionalmente illegittimo.

La gratuità dell'esercizio delle funzioni costituisce, infatti, un profilo consequenziale al principio di elezione indiretta degli organi di vertice degli enti di area vasta, volto a ridurre la spesa corrente e a razionalizzare i costi degli enti locali, e la Regione a statuto speciale, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogarvi.

Anche la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3 e 4, nella residua parte in cui prevedono un numero di componenti del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano superiore alle soglie stabilite nei commi 67 e 20 dell'articolo 1 della l. 56/2014, è, secondo la Corte, fondata nella violazione dei richiamati parametri costituzionali.

La previsione della composizione numerica degli organi consiliari, in rapporto alla popolazione insistente sul relativo territorio, risponde infatti all'obiettivo di contenimento della struttura degli enti e ad un'esigenza di risparmio di costi (anche solo in termini di rimborso delle spese vive visto che non è prevista alcuna indennità di carica) e si inserisce, anch'essa, nel processo di ridimensionamento degli enti di area vasta come enti di secondo grado, e rappresenta uno dei fondamentali passaggi attuativi della riforma.

Comuni, Province e Città metropolitane - Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale, nonché del Sindaco metropolitano e del

Consiglio metropolitano - Determinazione del numero dei componenti - Attribuzione di una indennità di carica al Presidente del Libero Consorzio comunale ed al Sindaco metropolitano - Disciplina transitoria in materia di gestione commissariale degli enti di vasta area nelle more dell'insediamento degli organi da eleggere a suffragio universale. - Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale, nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano), artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, lett. b), c) e e). - (T-180168) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 25-7-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale, nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-31 ottobre 2017, depositato in cancelleria il 31 ottobre 2017, iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nella udienza pubblica del 3 luglio 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Felice Giuffrè per la Regione Siciliana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato – con contestuale istanza di sospensione ex art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – gli artt. da 1 a 7 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano), nella parte in cui, rispettivamente, prevedono:

a) un procedimento elettorale a suffragio universale e diretto per il Presidente del libero Consorzio comunale (artt. 1 e 5), per il Sindaco metropolitano (artt. 2 e 5), per il Consiglio del libero Consorzio comunale (artt. 3 e 5) e per il Consiglio metropolitano (artt. 4 e 5);

b) un numero di componenti del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano superiore a quello previsto dalla legislazione statale (artt. 3 e 4);

c) la corresponsione al Presidente del libero Consorzio comunale e al Sindaco metropolitano di un'indennità di carica pari a quella spettante al Sindaco del Comune capoluogo del relativo libero Consorzio comunale o della relativa Città metropolitana (art. 6);

d) la cessazione degli organi, e la gestione commissariale, degli enti di area vasta nelle more dell'insediamento degli organi dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane eletti a suffragio universale (art. 7, id est: art. 7, lettere b, c, ed e).

Tali disposizioni, secondo il ricorrente, violerebbero, nel loro complesso, gli artt. 3, 5, 117, secondo comma, lettera p), e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, commi 19, 20, 22, 24, 25, 58 e seguenti, 67, 69 e 84, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), nonché gli artt. 14, 15 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Ciò sul presupposto che la scelta di un sistema elettorale diretto per l'individuazione dei Presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Sindaci metropolitani, nonché dei componenti dei Consigli dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani – indicati in misura maggiore rispetto alla normativa statale – e la previsione di un'indennità di carica per il Presidente del libero Consorzio comunale e per il Sindaco metropolitano, contrasterebbero, appunto, con la disciplina “armonizzante” sottesa al progetto di riforma avviato con la legge n. 56 del 2014 e con le norme fondamentali di riforma economico-sociale in essa previste, con conseguente lesione del riparto di competenze legislative costituzionalmente garantito, nonché del principio di ragionevolezza, nella parte in cui le norme censurate darebbero luogo, per la Regione Siciliana, ad una disciplina diversa da quella prevista, in materia, per l'intero territorio nazionale, con un vulnus al rapporto che il principio di autonomia, come declinato nell'art. 5 Cost., deve avere con quello di unità.

2.– La Regione resistente, prima ancora della non fondatezza della impugnativa, ne ha eccepito l'inammissibilità, atteso che «tutti i rubricati motivi indicano parametri ulteriori rispetto a quelli individuati nella delibera del Consiglio dei Ministri del 13 ottobre 2017, che mai fa riferimento alle norme statutarie né al contrasto con i principi e le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica»; perché con riguardo a tutte le censure «il ricorso difetta di adeguato svolgimento argomentativo in ordine ai parametri evocati» e «non precisa le ragioni per le quali le norme della legge 56 del 2014 si configurano come parametro interposto in relazione alle norme e ai principi costituzionali e agli articoli dello Statuto»; e perché non sarebbero «illustrate le ragioni per cui in una Regione ad autonomia speciale dovrebbero trovare applicazione le disposizioni del titolo V della seconda parte della Costituzione in luogo di quelle ricavabili dallo statuto speciale in forza delle quali la Regione è dotata di potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali».

2.1.– Nessuna di tali eccezioni è fondata.

Nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali, allegata alla (e richiamata dalla) delibera di autorizzazione, oltre agli artt. 117, secondo comma, lettera p), 117, terzo comma, 3 e 5 Cost., si richiamano espressamente, infatti, anche gli «articoli 14, 15 e 17 dello Statuto speciale della Regione».

Il ricorso motiva, inoltre, adeguatamente il ruolo di parametro interposto attribuito alle disposizioni della legge n. 56 del 2014: sia in relazione alle evocate norme costituzionali (con il ritenere quelle disposizioni riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato in materia elettorale e a principi inderogabili in materia di coordinamento della finanza pubblica), sia in relazione alle norme statutarie, là dove si denuncia il mancato rispetto di principi e norme fondamentali di riforma economico-sociale (quali appunto individuati nelle richiamate disposizioni della legge n. 56 del 2014), e si ravvisa proprio in ciò il “limite” che lo statuto di autonomia porrebbe all'esercizio dei poteri legislativi della Regione.

3.– I primi sei articoli, nonché l'art. 7, lettere b), c) ed e), della legge della Regione Siciliana n. 17 del 2017, che vengono all'esame nel merito, sostituiscono, o modificano, rispettivamente, gli artt. 6, 13, 7-bis, commi da 5 a 8, 14-bis, commi da 5 a 8-bis, 18, 20, 7, comma 1, 14 e 51 della legge della

Regione Siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane), come successivamente modificata e integrata, facendo sostanzialmente rivivere alcune delle disposizioni della predetta legge del 2015: in particolare quelle di cui agli artt. 6 e 13, sulla elezione del Presidente del libero Consorzio comunale e del Sindaco metropolitano, ed all'art. 20, sulle indennità per le cariche negli organi degli enti di area vasta.

Disposizioni, queste ultime, già censurate, in riferimento ai medesimi odierni parametri costituzionali e statutari, con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (reg. ric. n. 89 del 2015), in relazione al quale, con sentenza n. 277 del 2016, è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere, in ragione del satisfattivo ius superveniens di cui alle leggi della Regione Siciliana 12 novembre 2015, n. 28 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 in materia di elezione degli organi degli enti di area vasta e proroga della gestione commissariale), 1° aprile 2016, n. 5 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 "Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane"), 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale.

Disposizioni varie), 10 agosto 2016, n. 15 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 in materia di elezione dei Presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani e di proroga della gestione commissariale), 23 ottobre 2016, n. 23 (Norme transitorie in materia di elezione degli organi degli enti di area vasta).

4.– La legge della Regione Siciliana n. 17 del 2017 – ultimo atto di un travagliato iter di riforma, connotato da un altalenante rapporto di omogeneità-disomogeneità rispetto alla legge statale n. 56 del 2014, in alcuni suoi contenuti, peraltro, addirittura anticipata dalla legge della Regione Siciliana 27 marzo 2013, n. 7 (Norme transitorie per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali) – reintroduce, dunque, ora, nei suoi artt. 1 e 2, l'elezione diretta «a suffragio universale» del Presidente del «libero Consorzio comunale» (ente di area vasta composto dai Comuni di una corrispondente ex circoscrizione provinciale, ex art. 15, secondo comma, dello statuto speciale) e del Sindaco metropolitano; e disciplina, nei successivi artt. 3 e 4, l'elezione diretta «a suffragio universale» del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano.

4.1.– La legge n. 56 del 2014 (cosiddetta legge "Delrio") – cui l'Avvocatura dello Stato ricollega, per interposizione, la violazione degli evocati parametri costituzionali e statutari – dispone, viceversa, che «il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo» (art. 1, comma 19); «il consiglio metropolitano è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali » (art. 1, comma 25); «il presidente della provincia è eletto dai sindaci e dai consiglieri della provincia» (art. 1, comma 58); «il consiglio provinciale è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia» (art. 1, comma 69).

4.2.– La Regione resistente non contesta la radicale difformità della nuova disciplina, da essa introdotta con la legge impugnata, rispetto alla corrispondente disciplina statale in tema di elezione (indiretta) degli organi di vertice degli enti di area vasta.

Sostiene, però, che nelle su richiamate disposizioni della legge "Delrio" non siano rinvenibili «principi di grande riforma economica e sociale in grado di vincolare la competenza esclusiva in materia di enti locali», propria della Regione.

Ciò che, a suo avviso, troverebbe conferma nell'art. 1, comma 22, della stessa legge "Delrio", là dove prevede la possibilità della «elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano».

La sentenza n. 50 del 2015 di questa Corte – aggiunge la resistente – con il prevedere «che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio non venga meno in caso di elezioni di secondo grado», lascerebbe appunto «evincere che il principio da rispettare anche da parte della Regione è quello della rappresentatività e non del tipo di procedimento elettorale».

4.3.– La tesi difensiva della Regione Siciliana – che tende a confinare i «principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane», di cui al comma 5 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014, esclusivamente nel nuovo assetto funzionale degli enti di area vasta, negandone l’estensione al meccanismo di elezione di secondo grado degli organi delle Città metropolitane e delle Province – non è condivisibile.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che «il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l’ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione.

È proprio, infatti, tale esigenza costituzionale che fonda la competenza legislativa statale alla istituzione del nuovo ente, che non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali» (sentenza n. 50 del 2015).

Ed ha più volte ribadito che l’intervento di riordino di Province e Città metropolitane, di cui alla citata legge n. 56 del 2014, rientra nella competenza esclusiva statale nella materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», ex art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. (sentenze n. 32 del 2017, n. 202 e n. 159 del 2016).

Il “modello di governo di secondo grado”, adottato dal legislatore statale, diversamente da quanto sostenuto dalla Regione, rientra, tra gli «aspetti essenziali» del complesso disegno riformatore che si riflette nella legge stessa.

I previsti meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi «enti di area vasta» sono, infatti, funzionali al perseguito obiettivo di semplificazione dell’ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale, e contestualmente rispondono ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all’elezione diretta.

Né rileva, in contrario, il disposto del comma 22 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014, invocato dalla Regione nella parte in cui afferma che «lo statuto della città metropolitana può prevedere l’elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano».

Detta disposizione non configura, infatti, il preteso “modello alternativo” di elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano, che la Regione Siciliana ritiene di poter adottare a suo piacimento.

Prevede, invece, perché una tale opzione possa realizzarsi, una serie di necessarie condizioni: l’elezione diretta deve essere prevista «dallo statuto della città metropolitana»; può attuarsi con il sistema elettorale da determinarsi «con legge statale»; presuppone, inoltre, la previa articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni, su proposta del Comune capoluogo, con deliberazione del consiglio comunale, da sottoporre a referendum tra tutti i cittadini della Città metropolitana.

Le numerose e gravose condizioni – cui il legislatore del 2014 ha inteso subordinare la deroga al sistema generale di elezione indiretta degli organi di vertice degli enti di area vasta – risultano così sintomatiche dell’importanza che riveste, nella prospettiva del mutamento della geografia istituzionale e della semplificazione dell’ordinamento degli enti locali, la previsione sull’istituzione degli enti di secondo grado, quale aspetto-cardine del nuovo sistema.

Le disposizioni sulla elezione indiretta degli organi territoriali, contenute nella legge n. 56 del 2014, si qualificano, dunque, come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che, in base all’art. 14 dello statuto speciale per la regione siciliana, costituiscono un limite anche all’esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo» (sentenza n. 153 del 1995; nello stesso senso sentenza n. 265 del 2013).

I parametri costituzionali ritualmente richiamati nell’odierno ricorso finiscono, quindi, con il riempire di contenuti il “limite” statutario contestualmente evocato, conseguendo, dalla correlativa violazione, l’illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali sin qui esaminate.

E ciò a prescindere dall’ulteriore profilo di contrasto – diretto – delle nuove disposizioni regionali sulla elezione a suffragio universale del Presidente e del Consiglio del libero Consorzio

comunale con l'art. 15 dello statuto di autonomia della Regione Siciliana, che ha riconfigurato le «soppress[e]» circoscrizioni provinciali su base, appunto, di “consorzi” tra comuni.

5.– Risultano, di conseguenza, costituzionalmente illegittimi anche i successivi artt. 5 e 7 della legge in esame: il primo in quanto disciplina il procedimento per le elezioni dirette previsto dai precedenti artt. da 1 a 4; il secondo nelle parti in cui regola, sub lettera b), la cessazione dalla carica di Presidente del libero Consorzio comunale e, sub lettera c), la cessazione dalla carica di Sindaco metropolitano; e detta, sub lettera e), una «Norma transitoria in materia di gestione commissariale degli enti di area vasta», nelle more dell'insediamento degli organi da eleggere a suffragio universale.

6.– L'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2017 – nel prevedere l'attribuzione di una «indennità di carica» al Presidente del libero Consorzio comunale ed al Sindaco metropolitano, nonostante la gratuità di siffatti incarichi prevista dalla legge n. 56 del 2014 – presenta, a sua volta, analoghi profili di illegittimità costituzionale.

La gratuità nell'esercizio delle funzioni – voluta dalla legge n. 56 del 2014 (che, in coerenza a questo obiettivo, ha fatto coincidere i sindaci metropolitani con i sindaci del Comune capoluogo, già percettori di un emolumento come tali) – costituisce, infatti, un profilo consequenziale del principio di elezione indiretta degli organi di vertice dei ridisegnati enti territoriali, volto a ridurre la spesa corrente e a razionalizzare i costi degli enti locali; con la conseguenza che la Regione a statuto speciale, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogarvi.

7.– Anche la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 4 della legge in esame – nella residua parte in cui prevedono un numero di componenti del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano superiore alle soglie, rispettivamente, stabilite (per il consiglio provinciale e per il consiglio metropolitano) nei commi 67 e 20 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 – è fondata.

I citati commi 67 e 20 fissano, infatti, in modo preciso ed uniforme il numero dei componenti dei suddetti organi consiliari, in rapporto alla popolazione insistente sul relativo territorio, in coerenza all'obiettivo di contenimento della struttura degli enti in questione e ad un'esigenza di risparmio di costi, che – anche indipendentemente dalla debenza di una indennità di carica (ciò che i censurati artt. 3 e 4 della legge regionale escludono) – sono, comunque, quelli collegati al funzionamento di una macchina organizzativa più appesantita e agli esborsi che un siffatto appesantimento comporta (anche in termini di rimborso delle spese vive).

La previsione della composizione numerica degli organi consiliari si inserisce pure essa, dunque, nel processo di ridimensionamento degli enti di area vasta come enti di secondo grado, e rappresenta uno dei fondamentali passaggi attuativi della correlata riforma.

Con la conseguenza che – nel prevedere che, nella sola Regione Siciliana, il numero dei componenti degli organi territoriali consiliari possa superare quello stabilito, sulla base di prefissati criteri, dal legislatore statale – la normativa regionale viola, anche per tal profilo, i richiamati parametri costituzionali.

8.– Va conclusivamente, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. da 1 a 6 e 7, lettere b), c) ed e), della legge reg. Siciliana n. 17 del 2017.

9.– Resta assorbita l'istanza di sospensione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. da 1 a 6 e 7, lettere b), c) ed e), della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Mario Rosario MORELLI, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2018.

Sentenza: 4 luglio 2018, n. 171

Materia: Servizio civile

Parametri invocati: artt. 114, 117, secondo e terzo comma, 119, 120 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regioni Veneto e Lombardia

Oggetto: art. 4, comma 4, art. 5, comma 5, l'art. 7, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106).

Esito: non fondatezza dei ricorsi

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La Regione Veneto e la Regione Lombardia hanno impugnato diverse disposizioni del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106).

In particolare, entrambe le Regioni censurano l'art. 4, comma 4 – la Regione Lombardia in connessione con l'art. 3 – e l'art. 7, comma 1, lettera d), mentre la sola Regione Veneto impugna l'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 40 del 2017.

In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i due giudizi vengono riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

Un primo gruppo di censure, promosse da entrambe le ricorrenti, concerne l'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017, ove si prevede che l'attività di programmazione del servizio civile universale è predisposta «dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sentite le amministrazioni competenti per i settori previsti dall'articolo 3 e le regioni e sono approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Consulta nazionale per il servizio civile universale e della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

La sola Regione Lombardia censura tale disposizione in connessione con l'art. 3, che individua i settori di intervento nei quali si realizzano le finalità del servizio civile universale.

La sola Regione Veneto censura l'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 40 del 2017, in forza del quale i programmi di intervento «sono presentati da soggetti iscritti all'albo degli enti di servizio civile universale, previa pubblicazione di un avviso pubblico, e sono valutati ed approvati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, con il coinvolgimento delle regioni interessate e nei limiti della programmazione finanziaria prevista all'articolo 24».

Infine, entrambe le ricorrenti impugnano l'art. 7, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 40 del 2017 dove è stabilito che le Regioni «attuano programmi di servizio civile universale con risorse proprie presso i soggetti accreditati all'albo degli enti di servizio civile universale, previa approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, consistente nella verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale di cui al presente decreto.»

La Corte giudica nel merito le questioni non fondate.

Le disposizioni oggetto di censura disciplinano taluni aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale, che devono essere ricondotti, secondo la Corte, alla potestà esclusiva statale in materia di «difesa» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost.

L'art. 52 Cost. configura la difesa della Patria come sacro dovere, che ha un'estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare.

Si tratta di un dovere che si collega intimamente e indissolubilmente all'appartenenza alla comunità nazionale e trascende lo stesso dovere del servizio militare.

Da ciò derivano, pertanto, la possibilità e l'utilità di adempiere ad esso anche attraverso adeguate attività di impegno sociale non armato (sentenza n. 164 del 1985).

Si tratta di attività che corroborano il tessuto connettivo della società, con ciò rafforzando il senso di appartenenza alla comunità nazionale e realizzando in tal modo una difesa della Patria non meno pregnante di quella propria del servizio militare (sentenza n. 119 del 2015).

Il legame tra gli artt. 52 e 2 Cost., riconosciuto anche dalle parti ricorrenti, costituiva una caratteristica del servizio civile già quando lo stesso era disciplinato quale alternativa alla leva obbligatoria.

La sospensione di quest'ultima, pur configurando ora tale servizio quale frutto di una scelta volontaria, non muta né la natura, né le finalità dell'istituto.

La volontarietà, che caratterizza ormai lo stesso servizio militare, riguarda, d'altronde, solo la scelta iniziale, in quanto il rapporto è poi definito da una dettagliata disciplina dei diritti e dei doveri, «che permette di configurare il servizio civile come autonomo istituto giuridico in cui prevale la dimensione pubblica, oggettiva e organizzativa.

D'altra parte, il dovere di difendere la Patria deve essere letto alla luce del principio di solidarietà espresso nell'art. 2 della Costituzione, le cui virtualità trascendono l'area degli «obblighi normativamente imposti», chiamando la persona ad agire non solo per imposizione di una autorità, ma anche per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa.» (sentenza n. 228 del 2004).

Alla luce della ricostruzione effettuata dalla Corte, pertanto, la disciplina del servizio civile nazionale, anche di quello di natura volontaria, non può che rientrare nella competenza statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., ove si riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia «forze armate», ma anche la «difesa», che, come sottolineato, comprende altresì forme di difesa «civile», concorrenti con la difesa «armata» della Patria (sentenze n. 119 del 2015 e n. 228 del 2004).

Nella potestà esclusiva dello Stato rientrano gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio, mentre quelli concernenti i vari settori materiali restano soggetti alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente (sentenze n. 431 del 2005 e n. 228 del 2004).

Ciò precisato, l'art. 4 del d.lgs. n. 40 del 2017 disciplina la programmazione del servizio civile universale, realizzata con un piano triennale, articolato per piani annuali e attuato attraverso gli specifici programmi d'intervento proposti dagli enti di servizio civile universale.

Attraverso i piani, tenuto conto del contesto nazionale, internazionale, delle specificità delle aree geografiche e delle risorse disponibili, sono definiti gli obiettivi generali del servizio civile, gli interventi, con l'indicazione di quelli prioritari, nonché i relativi standard qualitativi.

Gli interventi possono riguardare i vari settori previsti dall'art. 3 del medesimo d.lgs. n. 40 del 2017, che attengono ad ambiti diversi, di competenza statale e regionale.

Ai sensi dell'impugnato art. 4, comma 4 – nella sua formulazione originaria – i piani sono predisposti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, con il coinvolgimento delle Regioni, e approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Tale disciplina, ad avviso della Corte, può essere senz'altro ricondotta agli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile universale, di competenza esclusiva dello Stato, in quanto tesa a garantire l'unitarietà del servizio.

Il legislatore statale, nondimeno, tenuto conto che il principio di leale collaborazione permea l'ordinamento nel suo complesso (tra le tante, sentenze n. 21 del 2016 e n. 50 del 2008), ha comunque previsto varie forme di partecipazione delle Regioni.

Il d.lgs. n. 40 del 2017, infatti, stabilisce un coinvolgimento regionale su tutti gli aspetti della programmazione, ivi compresi gli standard dei programmi e dei progetti, sia nella fase di predisposizione dei piani, sia in quella di approvazione degli stessi.

Rispetto al d.lgs. n. 77 del 2002, che prevedeva solo un parere della Conferenza Stato-Regioni sulla determinazione delle caratteristiche dei progetti di servizio civile (art. 6, comma 1) e sulla programmazione delle risorse (art. 4, comma 1), anzi, la disciplina in esame costituisce un deciso avanzamento nel senso del coinvolgimento regionale.

Anche le questioni promosse dalla Regione Veneto in relazione all'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 40 del 2017 non sono fondate.

L'art. 5 disciplina la valutazione e l'approvazione dei programmi di intervento, articolati in progetti presentati dai soggetti iscritti all'albo degli enti di servizio civile universale.

Non c'è dubbio che in tal caso le competenze regionali necessitano uno spazio maggiore rispetto alla disciplina delle linee generali della programmazione, in quanto la realizzazione dei progetti può incidere direttamente su attività di competenza delle Regioni e sui relativi territori.

Il d.lgs. n. 77 del 2002 prevedeva, a tal proposito, un sistema articolato in base all'attinenza territoriale dei progetti d'intervento.

L'art. 6, infatti, attribuiva all'Ufficio nazionale per il servizio civile, sentite le Regioni e le Province autonome, l'esame e l'approvazione dei progetti di rilevanza nazionale, presentati da enti e amministrazioni nazionali.

Per gli enti ed organizzazioni che svolgevano attività nell'ambito delle competenze regionali e sul relativo territorio, invece, la valutazione e l'approvazione dei progetti spettavano alle Regioni, che dovevano comunque comunicare i progetti approvati all'Ufficio nazionale per il nulla osta.

Sulla conformità di tale sistema al riparto di competenze costituzionali la Corte ha già avuto modo di pronunciarsi con la sentenza n. 228 del 2004.

Il d.lgs. n. 40 del 2017 accentra nella Presidenza del Consiglio dei ministri la valutazione di tutti i progetti, senza però sacrificare l'autonomia regionale.

Quando il progetto riguarda una specifica Regione o più Regioni limitrofe, infatti, l'approvazione non può prescindere dall'intesa con queste ultime (art. 5, comma 6).

Per i progetti che, invece, hanno un impatto che eccede i territori di specifiche Regioni, spetta alla Presidenza del Consiglio dei ministri il compito, sia di effettuare la valutazione e l'approvazione degli stessi nei limiti della programmazione finanziaria prevista, sia di indentificare, in relazione ai caratteri degli stessi progetti, le forme più appropriate di coinvolgimento delle Regioni (art. 5, comma 5).

Dunque, non rileva la natura nazionale o regionale dell'ente che presenta il progetto, bensì l'impatto territoriale di quest'ultimo.

La disciplina di cui all'impugnato art. 5, comma 5, rientra nella potestà esclusiva statale, in quanto ha ad oggetto la valutazione di programmi e progetti che eccedono le specificità dei singoli territori, che devono essere necessariamente valutati e approvati dallo Stato, poiché si tratta degli strumenti attraverso i quali si realizzano in concreto gli obiettivi del servizio civile universale.

Il coinvolgimento regionale, comunque salvaguardato, potrà realizzarsi nelle forme più opportune in relazione alla specificità degli interventi, con l'eventuale possibilità per le Regioni di far valere l'illegittimità dello strumento prescelto quando non adeguato.

Per quanto concerne le questioni promosse da entrambe le ricorrenti riguardo all'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 40 del 2017 la disposizione attribuisce alle Regioni la possibilità di dare attuazione, con risorse proprie, dunque al di fuori della programmazione di cui all'art. 24, ai programmi di servizio civile universale.

Tuttavia, tale attuazione è subordinata all'approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, consistente nella verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale.

L'approvazione prevista dalla disposizione impugnata attiene precipuamente all'organizzazione del servizio civile, espressione di quei poteri di programmazione, organizzazione, accreditamento e controllo del servizio civile universale attribuiti alla potestà esclusiva statale, senza che possa configurarsi una lesione delle competenze regionali.

Dunque anche tali questioni sono da ritenersi priva di fondamento.

Servizio civile universale - Procedimento per la predisposizione del Piano triennale e dei Piani annuali di programmazione delle attività - Individuazione dei settori di intervento - Attuazione dei programmi da parte delle Regioni con risorse proprie previa approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, ai fini della verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale - Procedure concertative. - Decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106), artt. 3; 4, comma 4; 5, comma 5; e 7, comma 1, lettera d). - (T-180171) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 25-7-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 3; 4, comma 4; 5, comma 5; e 7, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106), promossi con ricorsi della Regione Veneto e della Regione Lombardia, notificati, rispettivamente, il 1° 8 giugno e il 1° giugno 2017, depositati in cancelleria il primo il 7 giugno, il secondo il 9 giugno 2017, iscritti rispettivamente ai nn. 43 e 44 del registro ricorsi 2017 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 28 e 29, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 3 luglio il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Ezio Zanon e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Maria Lucia Tamborino per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto (reg. ric. n. 43 del 2017) e la Regione Lombardia (reg. ric. n. 44 del 2017) hanno impugnato diverse disposizioni del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106).

In particolare, entrambe le Regioni censurano l'art. 4, comma 4 – la Regione Lombardia in connessione con l'art. 3 – e l'art. 7, comma 1, lettera d), mentre la sola Regione Veneto impugna l'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 40 del 2017.

2.– In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i due giudizi devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.– Un primo gruppo di censure, promosse da entrambe le ricorrenti, concerne l'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017, ove si prevede che l'attività di programmazione del servizio civile universale è predisposta «dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sentite le amministrazioni competenti per i settori previsti dall'articolo 3 e le regioni e sono approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Consulta nazionale per il servizio civile universale e della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

La sola Regione Lombardia censura tale disposizione in connessione con l'art. 3, che individua i settori di intervento nei quali si realizzano le finalità del servizio civile universale.

3.1.– Secondo la Regione Veneto, la disposizione impugnata sarebbe lesiva degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 120 della Costituzione.

Infatti, a fronte delle forme d'intesa previste nel caso di attività dove sono particolarmente intrecciati i compiti dei vari livelli di governo, si stabilirebbe una modalità di programmazione del servizio civile universale decisa con l'acquisizione di un semplice parere della Conferenza Stato-Regioni, preceduta da una generica consultazione delle Regioni.

3.2.– La Regione Lombardia, invece, asserisce che gli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 40 del 2017 violerebbero il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 114, primo comma, e 118, terzo comma, Cost., il principio di attribuzione di cui all'art. 117 Cost. e il principio di sussidiarietà, come declinato all'art. 118, primo comma, e all'art. 120, secondo comma, Cost.

Anche per tale parte ricorrente, in settori che rientrerebbero chiaramente in ambiti di competenza legislativa e amministrativa delle Regioni, sarebbe necessaria l'intesa in Conferenza Stato-Regioni sulla programmazione.

4.– La sola Regione Veneto censura l'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 40 del 2017, in forza del quale i programmi di intervento «sono presentati da soggetti iscritti all'albo degli enti di servizio civile universale, previa pubblicazione di un avviso pubblico, e sono valutati ed approvati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, con il coinvolgimento delle regioni interessate e nei limiti della programmazione finanziaria prevista all'articolo 24».

Tale disposizione lederebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 120 Cost., poiché, in virtù dell'intreccio di competenze, sarebbe da ritenersi necessaria un'intesa, sia al fine del rispetto delle attribuzioni regionali, sia come corretta forma di raccordo tra l'azione del Governo e quella delle Regioni.

5.– Da ultimo, entrambe le ricorrenti impugnano l'art. 7, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 40 del 2017.

Ivi, è stabilito che le Regioni «attuano programmi di servizio civile universale con risorse proprie presso i soggetti accreditati all'albo degli enti di servizio civile universale, previa approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, consistente nella verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale di cui al presente decreto.»

5.1.– La Regione Veneto ritiene tale disposizione lesiva dell'art. 119, primo comma, Cost., in quanto l'approvazione si concretizzerebbe in una sorta di controllo preventivo, autoritativo ed unilaterale, senza alcuna forma di accordo con le Regioni, relativamente a funzioni di competenza delle stesse e attuate con provvedimenti interamente finanziati con risorse proprie.

5.2.– Secondo la Regione Lombardia, invece, sarebbero violati i principi di buona amministrazione, proporzionalità e ragionevolezza, di cui all'art. 97 Cost., incidendo sul principio di attribuzione ex art. 117 Cost., e il principio di autonomia finanziaria di spesa di cui all'art. 119, primo comma, Cost.

L'approvazione, infatti, costituirebbe un improprio e illegittimo subprocedimento all'interno del procedimento regionale, espressione della volontà governativa di esercitare un controllo finanziario e di merito dei programmi regionali di servizio civile.

6.– Prima di esaminare le singole questioni deve rigettarsi l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla difesa statale, relativa a tutte le censure promosse dalle Regioni ricorrenti, per intervenuta acquiescenza, desumibile dal parere favorevole sullo schema del d.lgs. n. 40 del 2017 espresso dalla Conferenza unificata.

Com'è noto, infatti, l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (ex plurimis, sentenze n. 169 del 2017, n. 231 del 2016, n. 215 e n. 124 del 2015, n. 139 del 2013, n. 71 del 2012 e n. 187 del 2011).

7.– Ciò premesso, possono essere prese in esame le questioni promosse da entrambe le ricorrenti in relazione all'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017, dalla sola Regione Lombardia in connessione con l'art. 3.

7.1.– In via preliminare, devono essere esaminate le sopravvenute modifiche all'art. 4, comma 4, di cui all'art. 2 del decreto legislativo 13 aprile 2018, n. 43 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, concernente: «Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106»).

7.1.1.– Tali modifiche, in primo luogo, non possono ritenersi idonee a determinare la cessazione della materia del contendere.

Com'è noto, a tal fine sono necessarie la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso, nonché la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (ex plurimis, sentenze n. 44 del 2018, n. 59 del 2017, n. 246, n. 228 e n. 187 del 2013).

Se la seconda delle condizioni indicate potrebbe dirsi realizzata – poiché, come confermato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale, la prima fase sperimentale non ha comportato l'adozione dei piani – le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 43 del 2018 non possono ritenersi satisfattive delle ragioni delle ricorrenti.

L'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017, infatti, viene censurato non tanto per la previsione del mero parere della Conferenza Stato-Regioni sul decreto di adozione dei piani, quanto per la mancata previsione dell'intesa “forte” di cui all'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3).

La novella legislativa, invece, ha introdotto l'intesa ex art. 3, comma 3, 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), che, decorso il termine ivi previsto, può essere superata con delibera motivata del Consiglio dei ministri.

7.1.2.– Ciò precisato, non può ritenersi possibile il trasferimento delle questioni sulla nuova formulazione dell'art. 4, comma 4.

Com'è noto, «la questione di legittimità deve essere trasferita quando la disposizione impugnata sia stata modificata marginalmente, senza che ne sia conseguita l'alterazione della sua portata precettiva (sentenze n. 30 e n.193 del 2012).

Il trasferimento deve invece escludersi se, a seguito della modifica, la disposizione risulti dotata “di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria” (sentenza n. 219 del 2013); nel qual caso la nuova disposizione va impugnata con autonomo ricorso, senza che sia possibile il trasferimento che altrimenti “supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione” (sentenze n. 40 del 2016, n. 17 del 2015, n. 138 del 2014 e n. 300 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 32 del 2012)» (sentenza n. 44 del 2018).

È indubbio che l'intesa, debole o forte che sia, costituisce comunque un atto radicalmente diverso dal parere.

Nel primo caso, infatti, la Conferenza Stato-Regioni partecipa alla definizione del contenuto dell'atto; nel secondo caso, invece, svolge un mero ruolo consultivo in relazione ad un contenuto predeterminato da un altro soggetto.

Da ciò si desume l'insussistenza dei presupposti per il trasferimento della questione sulla disposizione sopravvenuta e, pertanto, lo scrutinio di costituzionalità deve essere effettuato sul testo originario dell'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017.

7.2.– Sempre in via preliminare, la difesa statale ha eccepito l'inammissibilità delle censure regionali per la mancata contestuale impugnazione dell'art. 6 del d.gs. n. 40 del 2017, che attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei ministri la competenza in materia di programmazione, organizzazione e attuazione del servizio civile universale.

Si tratterebbe, inoltre, di una disposizione il cui contenuto sarebbe già indicato dall'art. 8, comma 1, lettera d), della legge 6 giugno 2016, n. 106 (Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale), ove chiaramente si attribuisce allo Stato la competenza in materia di programmazione, prevedendo un intervento delle Regioni solo per la realizzazione dei programmi, tra l'altro nella forma di un generico coinvolgimento.

Tale disposizione di delega non sarebbe stata al tempo impugnata dalle ricorrenti.

L'eccezione non è fondata.

Le ricorrenti, infatti, non contestano l'attribuzione allo Stato della potestà di programmazione in materia di servizio civile nazionale.

Oggetto di censura, invece, è la mancata previsione di un adeguato coinvolgimento regionale sul decreto di adozione dei piani, poiché per tali profili la programmazione interferirebbe con competenze delle Regioni.

Correttamente, pertanto, è stato impugnato il solo art. 4, comma 4, che, nel declinare le modalità in cui la programmazione deve esercitarsi, lederebbe, a detta delle ricorrenti, le competenze regionali e il principio di leale collaborazione, di per sé non violati dalla mera attribuzione allo Stato delle funzioni programmatiche, bensì dalle modalità di esercizio delle stesse.

7.3.– Nel merito le questioni non sono fondate.

7.3.1.– Le disposizioni oggetto di censura disciplinano taluni aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale, che devono essere ricondotti alla potestà esclusiva statale in materia di «difesa» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost.

Come già affermato da questa Corte, infatti, l'art. 52 Cost. configura la difesa della Patria come sacro dovere, che ha un'estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare.

Si tratta di un dovere che si collega intimamente e indissolubilmente all'appartenenza alla comunità nazionale e trascende lo stesso dovere del servizio militare.

Da ciò derivano, pertanto, la possibilità e l'utilità di adempiere ad esso anche attraverso adeguate attività di impegno sociale non armato (sentenza n. 164 del 1985).

Si tratta di attività che corroborano il tessuto connettivo della società, con ciò rafforzando il senso di appartenenza alla comunità nazionale e realizzando in tal modo una difesa della Patria non meno pregnante di quella propria del servizio militare (sentenza n. 119 del 2015).

Il legame tra gli artt. 52 e 2 Cost., riconosciuto anche dalle parti ricorrenti, costituiva una caratteristica del servizio civile già quando lo stesso era disciplinato quale alternativa alla leva obbligatoria.

La sospensione di quest'ultima, pur configurando ora tale servizio quale frutto di una scelta volontaria, non muta né la natura, né le finalità dell'istituto.

La volontarietà, che caratterizza ormai lo stesso servizio militare, riguarda, d'altronde, solo la scelta iniziale, in quanto il rapporto è poi definito da una dettagliata disciplina dei diritti e dei doveri, «che permette di configurare il servizio civile come autonomo istituto giuridico in cui prevale la dimensione pubblica, oggettiva e organizzativa.

D'altra parte, il dovere di difendere la Patria deve essere letto alla luce del principio di solidarietà espresso nell'art. 2 della Costituzione, le cui virtualità trascendono l'area degli «obblighi normativamente imposti», chiamando la persona ad agire non solo per imposizione di una autorità,

ma anche per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa.» (sentenza n. 228 del 2004).

7.3.2.– Alla luce di tale ricostruzione, pertanto, la disciplina del servizio civile nazionale, anche di quello di natura volontaria, non può che rientrare nella competenza statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., ove si riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia «forze armate», ma anche la «difesa», che, come sottolineato, comprende altresì forme di difesa “civile”, concorrenti con la difesa “armata” della Patria (sentenze n. 119 del 2015 e n. 228 del 2004).

Come già affermato da questa Corte, nella potestà esclusiva dello Stato rientrano gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio, mentre quelli concernenti i vari settori materiali restano soggetti alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente (sentenze n. 431 del 2005 e n. 228 del 2004).

La legge regionale, dunque, può senz'altro intervenire negli ambiti di propria competenza, nel rispetto però delle linee d'indirizzo e coordinamento tracciate a livello centrale e delle norme di produzione statale recanti le caratteristiche uniformi per tutti i progetti di servizio civile nazionale, non potendosi mai rovesciare il rapporto logico-giuridico che esiste tra le due legislazioni (sentenza n. 309 del 2013).

Quanto affermato, nondimeno, non esclude che, al fine di assicurare la partecipazione dei diversi livelli di governo coinvolti, l'esercizio delle funzioni amministrative sia improntato al rispetto del principio di leale collaborazione (sentenza n. 58 del 2007).

Le esigenze di una disciplina unitaria, d'altronde, in un ordinamento a struttura regionalista fondato sui principi di cui all'art. 5 Cost., non possono ignorare la tutela delle autonomie territoriali, attraverso strumenti idonei a fornire risposte pragmatiche e sufficientemente flessibili, specie nei casi nei quali lo Stato, pur nell'esercizio di sue competenze esclusive, interferisce con materie attribuite alle Regioni (sentenza n. 61 del 2018).

7.3.3.– Ciò precisato, l'art. 4 del d.lgs. n. 40 del 2017 disciplina la programmazione del servizio civile universale, realizzata con un piano triennale, articolato per piani annuali e attuato attraverso gli specifici programmi d'intervento proposti dagli enti di servizio civile universale.

Attraverso i piani, tenuto conto del contesto nazionale, internazionale, delle specificità delle aree geografiche e delle risorse disponibili, sono definiti gli obiettivi generali del servizio civile, gli interventi, con l'indicazione di quelli prioritari, nonché i relativi standard qualitativi.

Gli interventi possono riguardare i vari settori previsti dall'art. 3 del medesimo d.lgs. n. 40 del 2017, che attengono ad ambiti diversi, di competenza statale e regionale.

Ai sensi dell'impugnato art. 4, comma 4 – nella sua formulazione originaria – i piani sono predisposti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, con il coinvolgimento delle Regioni, e approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Tale disciplina può essere senz'altro ricondotta agli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile universale, di competenza esclusiva dello Stato, in quanto tesa a garantire l'unitarietà del servizio.

La funzione di programmazione – allocata in capo allo Stato (nella specie all'Ufficio nazionale per il servizio civile) già dal decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della L. 6 marzo 2001, n. 64) – risulta coesistente alla realizzazione degli obiettivi generali e delle finalità del servizio civile universale.

La natura “nazionale” del servizio, infatti, rende necessaria l'attribuzione allo Stato del potere di dettare le linee generali sugli interventi, indicando quelli prioritari, e di disciplinare le caratteristiche minime che gli stessi interventi debbano avere.

L'attuazione da parte delle Regioni, d'altronde, deve pur sempre avvenire «nel rispetto delle linee di programmazione, indirizzo e coordinamento tracciate a livello centrale» (sentenza n. 431 del 2005).

Dunque, in virtù dell'iscrizione della disciplina alla competenza esclusiva statale, non vi è alcuna lesione del riparto costituzionale di competenze.

L'incidenza sulle attribuzioni regionali, invece, è una conseguenza della stessa natura del titolo d'intervento dello Stato, non dell'allocazione in capo a quest'ultimo di funzioni amministrative in materie di potestà delle Regioni, senza che possa così configurarsi una violazione dell'art. 118 Cost.

Non sussiste, infatti, quella chiara sovrapposizione di competenze che richiede che gli interventi statali siano concertati con le Regioni attraverso il coinvolgimento delle stesse in sede d'intesa (sentenza n. 61 del 2018).

Il legislatore statale, nondimeno, tenuto conto che il principio di leale collaborazione permea l'ordinamento nel suo complesso (tra le tante, sentenze n. 21 del 2016 e n. 50 del 2008), ha comunque previsto varie forme di partecipazione delle Regioni.

Il d.lgs. n. 40 del 2017, infatti, stabilisce un coinvolgimento regionale su tutti gli aspetti della programmazione, ivi compresi gli standard dei programmi e dei progetti, sia nella fase di predisposizione dei piani, sia in quella di approvazione degli stessi. Rispetto al d.lgs. n. 77 del 2002, che prevedeva solo un parere della Conferenza Stato-Regioni sulla determinazione delle caratteristiche dei progetti di servizio civile (art. 6, comma 1) e sulla programmazione delle risorse (art. 4, comma 1), anzi, la disciplina in esame costituisce un deciso avanzamento nel senso del coinvolgimento regionale.

Si tratta di strumenti di partecipazione adeguati e rispettosi del principio di leale collaborazione (tra l'altro ulteriormente rafforzati in seguito alle modifiche di cui al d.lgs. n. 43 del 2018).

Un eccessivo dettaglio dei piani e dei programmi, tale da interferire con la programmazione regionale nelle materie in cui il servizio civile si realizza, semmai, potrebbe comportare un vizio degli stessi atti amministrativi con cui detti piani sono adottati, per il mancato rispetto dei criteri individuati dallo stesso art. 4, comma 4.

8.– Anche le questioni promosse dalla Regione Veneto in relazione all'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 40 del 2017 non sono fondate.

8.1.– L'art. 5 disciplina la valutazione e l'approvazione dei programmi di intervento, articolati in progetti presentati dai soggetti iscritti all'albo degli enti di servizio civile universale.

Non c'è dubbio che in tal caso le competenze regionali necessitano uno spazio maggiore rispetto alla disciplina delle linee generali della programmazione, in quanto la realizzazione dei progetti può incidere direttamente su attività di competenza delle Regioni e sui relativi territori.

Il d.lgs. n. 77 del 2002 prevedeva, a tal proposito, un sistema articolato in base all'attinenza territoriale dei progetti d'intervento.

L'art. 6, infatti, attribuiva all'Ufficio nazionale per il servizio civile, sentite le Regioni e le Province autonome, l'esame e l'approvazione dei progetti di rilevanza nazionale, presentati da enti e amministrazioni nazionali.

Per gli enti ed organizzazioni che svolgevano attività nell'ambito delle competenze regionali e sul relativo territorio, invece, la valutazione e l'approvazione dei progetti spettavano alle Regioni, che dovevano comunque comunicare i progetti approvati all'Ufficio nazionale per il nulla osta.

Sulla conformità di tale sistema al riparto di competenze costituzionali questa Corte ha già avuto modo di pronunciarsi con la sentenza n. 228 del 2004.

Il d.lgs. n. 40 del 2017 accentra nella Presidenza del Consiglio dei ministri la valutazione di tutti i progetti, senza però sacrificare l'autonomia regionale.

Quando il progetto riguarda una specifica Regione o più Regioni limitrofe, infatti, l'approvazione non può prescindere dall'intesa con queste ultime (art. 5, comma 6).

Per i progetti che, invece, hanno un impatto che eccede i territori di specifiche Regioni, spetta alla Presidenza del Consiglio dei ministri il compito, sia di effettuare la valutazione e l'approvazione degli stessi nei limiti della programmazione finanziaria prevista, sia di indentificare,

in relazione ai caratteri degli stessi progetti, le forme più appropriate di coinvolgimento delle Regioni (art. 5, comma 5).

Dunque, non rileva la natura nazionale o regionale dell'ente che presenta il progetto, bensì l'impatto territoriale di quest'ultimo.

La disciplina di cui all'impugnato art. 5, comma 5, rientra nella potestà esclusiva statale, in quanto ha ad oggetto la valutazione di programmi e progetti che eccedono le specificità dei singoli territori, che devono essere necessariamente valutati e approvati dallo Stato, poiché si tratta degli strumenti attraverso i quali si realizzano in concreto gli obiettivi del servizio civile universale.

Il coinvolgimento regionale, comunque salvaguardato, potrà realizzarsi nelle forme più opportune in relazione alla specificità degli interventi, con l'eventuale possibilità per le Regioni di far valere l'illegittimità dello strumento prescelto quando non adeguato.

9.– Da ultimo, debbono esaminarsi le questioni promosse da entrambe le ricorrenti riguardo all'art. 7, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 40 del 2017.

9.1.– In via preliminare, deve essere rigettata l'eccezione d'inammissibilità, sollevata dalla difesa statale riguardo ad entrambi i ricorsi, in virtù della mancata impugnazione del comma 9 dell'art. 5 del d.lgs. n. 40 del 2017, che individua in via generale i soggetti legittimati ad attuare – con risorse proprie – i programmi di servizio civile.

Si tratta, in particolare, delle amministrazioni pubbliche, degli enti locali, degli altri enti pubblici territoriali e degli enti del terzo settore.

Il successivo art. 7, comma 1, lettera d), prevede tale possibilità con specifico riferimento alle Regioni.

A prescindere dalla dubbia applicabilità dell'art. 5, comma 9, alle Regioni, che non sono ivi esplicitamente menzionate, la mancata impugnazione dello stesso non costituisce, di per sé, un motivo d'inammissibilità.

Infatti, l'art. 7, comma 1, lettera d), è comunque astrattamente idoneo a ledere le prerogative regionali e il risultato di un eventuale accoglimento della questione, anzi, sarebbe anche quello di chiarire la non applicazione alle Regioni dello stesso art. 5, comma 9, confermando così la sussistenza dell'interesse a ricorrere.

9.2.– Nel merito le questioni non sono fondate.

9.2.1.– L'art. 24 del d.lgs. n. 40 del 2017, nel disciplinare il fondo per il servizio civile nazionale, prevede che lo stanziamento delle relative risorse, da destinare all'attuazione degli interventi di servizio civile universale, sia oggetto di una specifica programmazione, attraverso un documento approvato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, sentita, tra gli altri, la Conferenza Stato-Regioni.

L'art. 7, comma 1, lettera d), qui impugnato, attribuisce alle Regioni la possibilità di dare attuazione, con risorse proprie, dunque al di fuori della programmazione di cui all'art. 24, ai programmi di servizio civile universale.

Tuttavia, tale attuazione è subordinata all'approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, consistente nella verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale.

L'approvazione prevista dalla disposizione impugnata attiene precipuamente all'organizzazione del servizio civile, espressione di quei poteri di programmazione, organizzazione, accreditamento e controllo del servizio civile universale attribuiti alla potestà esclusiva statale, senza che possa configurarsi una lesione delle competenze regionali.

D'altronde, sebbene avvenga con risorse regionali, l'attuazione dei progetti di servizio civile universale deve pur sempre essere coerente con la normativa statale di riferimento e con i principi e le finalità da questa indicati.

Per tali aspetti, pertanto, il ruolo delle Regioni non può essere diverso da quello delle altre amministrazioni.

L'intervento dello Stato, quindi, costituisce un atto di coordinamento amministrativo, limitato alla verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale, che in alcun modo è idoneo a ledere le competenze amministrative regionali.

Esso, inoltre, non si configura come un controllo di merito sull'attuazione dei programmi, né come un controllo finanziario, non introducendo alcun vincolo all'autonomia finanziaria delle Regioni di cui all'art. 119 Cost.

Si tratta, in definitiva, del potere di valutare la coerenza degli interventi con quanto previsto dai piani approvati ai sensi del precedente art. 4, allo stesso modo di quanto avviene per i progetti valutati nell'ambito delle risorse previste dal successivo art. 24, ai sensi dell'art. 5, comma 5.

La qual cosa non potrebbe essere diversamente, trattandosi, come già sottolineato, di interventi di servizio civile nazionale, che devono comunque essere conformi agli obiettivi e agli indirizzi generali in materia di servizio civile universale, nonché agli standard qualitativi.

È su tali criteri, dunque, che si basa la verifica attribuita allo Stato in sede di approvazione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106), promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 120 della Costituzione, e, in connessione con l'art. 3, dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 114, primo comma, 117, 118, primo e terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., e al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 40 del 2017, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 120 Cost., con il ricorso iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2017;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 40 del 2017, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 119, primo comma, Cost., e dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 97, 117 e 119, primo comma, Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2018.

Sentenza: 5 giugno 2018, n. 172

Materia: Sanità – coordinamento finanza pubblica - paesaggio

Parametri invocati: articoli 3, 9, 81, terzo comma, 117, commi primo, secondo, lettere l) e s), e terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 17, 23, 26, 43, 48, 50, 54, 55 e 56 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I)

Esito:

-illegittimità costituzionale degli articoli 23, 26, 48, 54, 55 e 56 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I);

-non fondate le altre questioni sollevate

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, tra gli altri, gli articoli 17, 23, 26, 43, 48, 50, 54, 55 e 56 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017.

Legge di stabilità regionale. Stralcio I), in riferimento agli artt. 3, 9, 81, terzo comma, 117, commi primo, secondo, lettere l) e s), e terzo, della Costituzione, nonché in riferimento agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 23 della l.r. Siciliana 16/2017, che autorizza la spesa di due milioni di euro, a valere sul fondo sviluppo e coesione 2014-2020, per la concessione di contributi ai Comuni che redigono il Piano comunale amianto e per rimuovere e smaltire i manufatti in amianto.

La difesa dello Stato ha dedotto la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., poiché le risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione possono essere utilizzate solo per finanziare i progetti inclusi nel Patto per il Sud, tra i quali non rientrano gli interventi per lo smaltimento dell'amianto.

La questione per la Corte è fondata.

Il fondo per lo sviluppo e la coesione è disciplinato dal d.lgs. 88/2011 sul federalismo fiscale e l'articolo 4 attribuisce al fondo la natura di strumento di finanziamento nazionale, che concorre alla realizzazione di interventi volti al riequilibrio economico e sociale nelle diverse aree del Paese.

L'art. 1, comma 703, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*", ha disciplinato le modalità di utilizzo delle risorse assegnate al fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2014-2020, prevedendo, in particolare, che la dotazione finanziaria del fondo è impiegata per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali, individuate dall'autorità politica per la coesione e ripartite dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) con propria delibera, in coerenza con le scelte di investimento effettuate per l'impiego dei Fondi strutturali europei e del relativo cofinanziamento nazionale.

La normativa ha previsto che le risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione siano a destinazione vincolata e ciò rende illegittima qualunque autorizzazione di spesa che ne preveda l'impiego al di fuori degli interventi programmati, traducendosi in un'assenza di copertura finanziaria derivante dall'indisponibilità delle somme.

La Corte richiama l'obbligo di corrispondenza tra le risorse finanziarie e i vincoli normativi di destinazione già sanciti con sentenza 272/2011.

L'assenza di copertura finanziaria determina, dunque, l'illegittimità della previsione dell'art. 23 della l.r. Siciliana 16/2017 per violazione dell'art. 81, terzo comma, Costituzione.

Il Presidente del Consiglio di ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per assenza di copertura finanziaria, anche in riferimento all'art. 26 della l.r. Siciliana 16/2017.

Anche in relazione a tale previsione normativa la difesa dello Stato ha sostenuto che la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. deriva dalla natura vincolata delle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione e dal fatto che, tra i progetti inclusi nel Patto per il Sud, non rientrano quelli a sostegno delle imprese danneggiate dai cantieri pubblici.

Per la Corte la questione è fondata. Il vincolo di destinazione impresso alle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione per la programmazione 2014-2020 impone l'utilizzo delle somme assegnate alla Regione Siciliana solo per la realizzazione degli interventi inclusi nel Patto per lo sviluppo della medesima Regione Siciliana.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 48 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, evidenziando il suo contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale contenute negli articoli 143 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e la conseguente violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Costituzione.

Il ricorrente individua tre distinti profili di illegittimità costituzionale in relazione ai tre diversi commi dell'articolo impugnato.

Il comma 1 dell'art. 48, con riferimento alle opere qualificate come di pubblica utilità, realizzate da enti pubblici o società concessionarie di servizi pubblici (con la sola esclusione dell'impiantistica di trattamento dei rifiuti comprese le discariche), limita i vincoli derivanti dal piano paesaggistico territoriale alle sole misure in grado di ridurre, compensare o eliminare le eventuali incompatibilità paesaggistiche, senza prevedere la possibilità di stabilire divieti assoluti di intervento.

Tale previsione, secondo il ricorrente, ridurrebbe sostanzialmente il potere di valutazione della compatibilità paesaggistica riservato, dalla norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 146 cod. beni culturali, alla competenza tecnico-scientifica degli uffici amministrativi preposti alla tutela paesaggistica.

Inoltre, la disposizione regionale si porrebbe in contrasto anche con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 143 del detto codice che, nello stabilire i contenuti del piano paesaggistico, non prevede limitazioni della portata dei vincoli derivanti da esso.

L'Avvocatura dello Stato ritiene costituzionalmente illegittima anche la disposizione contenuta nel comma 2 dell'articolo impugnato, secondo cui la procedura di valutazione, avviata con istanza del proponente, va conclusa, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, con delibera espressa della Giunta regionale, su proposta dell'assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana.

Ciò in quanto la norma in esame, attribuendo in via esclusiva a un organo politico, la Giunta regionale, su proposta dell'assessore regionale, la decisione sull'esito del procedimento, sottrarrebbe agli organi tecnici, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 146 cod. beni culturali, ogni valutazione in ordine alla compatibilità ambientale degli interventi proposti.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della costituzionalità anche del comma 3 dell'art. 48 della citata legge regionale, secondo cui le opere che abbiano già ricevuto nulla osta, pareri favorevoli o autorizzazioni prima della data di adozione dei singoli piani paesaggistici territoriali, possano essere realizzate nel rispetto dei tempi, delle forme e delle modalità previste in questi atti, senza necessità di ulteriori valutazioni.

Ciò in quanto tale disposizione contrasterebbe con l'art. 146 cod. beni culturali, stante la deroga operata dalla norma regionale al regime dell'autorizzazione paesaggistica stabilito dalla disciplina statale e la definizione favorevole ex lege di procedimenti ancora pendenti.

Per la Corte le questioni sono fondate.

La Corte ricorda che più volte ha affermato che la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato.

Quanto, poi, alla problematica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale relativamente al riparto di competenze in materia di tutela paesaggistica, sono state dichiarate 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 e ricorda in particolare le sentenze 238/2013, 66/2012, 207/2012, 164/2009, 232/2008, 51/2006.

Al riguardo, la Corte ha anche sottolineato che il legislatore statale, tramite l'emanazione di tali norme, conserva il potere, 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.

Gli articoli 143 e 146 cod. beni culturali debbono, pertanto, essere qualificati come norme di grande riforma economico-sociale che anche le Regioni a statuto speciale debbono osservare.

In relazione al comma 1 dell'articolo 48 della legge regionale in esame, con riferimento ad opere qualificate come di pubblica utilità la norma impugnata esclude che dal piano possano derivare divieti assoluti di intervento e ciò contrasta, evidentemente, con la finalità principale del piano paesaggistico che è, appunto, quella della tutela dell'interesse primario alla conservazione del paesaggio.

La Corte ricorda che il piano paesaggistico ha la funzione di strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio.

In questa più ampia prospettiva, rilevano l'art. 135, comma 4, lettera d), e l'art. 143, comma 1, lettera h), cod. beni culturali, in base ai quali il piano deve provvedere alla individuazione "*delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati*" nonché "*delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate*".

Tuttavia, se la funzione del piano paesaggistico è quella di introdurre un organico sistema di regole, il piano può prevedere anche divieti assoluti di intervento.

La possibilità di introdurre divieti assoluti di intervento e trasformazione del territorio appare, d'altronde, del tutto conforme al ruolo attribuito al piano paesaggistico dagli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali, secondo cui le previsioni del piano sono cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali e degli atti di pianificazione previsti dalle normative di settore e vincolanti per i piani, i programmi e i progetti nazionale e regionali di sviluppo economico.

Costituzionalmente illegittima deve pure ritenersi la disposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 48, della stessa legge regionale, secondo cui la procedura di valutazione della compatibilità paesaggistica deve essere definita con una delibera espressa della Giunta regionale.

L'articolo 146 cod. beni culturali, infatti, non solo stabilisce, al comma 5, che sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la regione, dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge o in base alla legge, ai sensi del comma 1, salvo quanto disposto all'articolo 143, commi 4 e 5, ma prevede anche, al comma 6, che la Regione eserciti la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali.

Può tuttavia delegarne l'esercizio, per i rispettivi territori, a province, a forme associative e di cooperazione fra enti locali come definite dalle vigenti disposizioni sull'ordinamento degli enti locali, agli enti parco, ovvero a comuni, purché gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia.

Da ciò risulta l'evidente indispensabilità della partecipazione di organismi tecnici nel procedimento di valutazione della compatibilità paesaggistica.

Pure fondata risulta la censura formulata dal ricorrente in relazione al comma 3 dell'art. 48.

La disposizione regionale impugnata contrasta, peraltro, con il comma 4 dello stesso art. 146 cod. beni culturali e dichiara l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 48.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 54 della l.r. in oggetto che aggiunge i commi 2-ter e 2-quater all'art. 90 della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), qualificando l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) quale ente del settore sanitario di cui al comma 3 dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 6/2009 e di cui alla legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25 (Interventi finanziari urgenti per l'occupazione e lo sviluppo).

La norma, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto sia con l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di "*tutela della salute*" e di "*coordinamento della finanza pubblica*", sia con l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto suscettibile di generare oneri a carico del Servizio sanitario nazionale non quantificati e non coperti, eccedendo le competenze statutarie di cui agli artt. 14 e 17, lettere b) (igiene e sanità pubblica), e c) (assistenza sanitaria), dello statuto della Regione Siciliana.

Per la Corte la questione è fondata con riferimento alla violazione dell'articolo 117, terzo comma, Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica.

L'attribuzione all'ARPA siciliana della natura di ente del settore sanitario da parte della norma impugnata viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, da ritenersi principio di coordinamento della finanza pubblica, sulla base di quanto già rilevato, in molteplici occasioni, dalla stessa Corte e ricorda le sentenze 193/2007 e 203/2008.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 55 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, ritenendo che si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., eccedendo le competenze che gli articoli 14 e 17 dello statuto attribuiscono alla Regione Siciliana.

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata, includendo nell'ambito applicativo del Contratto collettivo nazionale di lavoro sanità anche il personale in posizione di comando dell'ARPA, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di "*ordinamento civile*", contrastando con la normativa statale vigente in materia di comando e, in particolare, con il principio fondamentale stabilito dall'art. 70, comma 12, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Per la Corte la questione è fondata.

Il legislatore siciliano, nel disporre l'applicazione anche al personale comandato del contratto collettivo applicabile ai dipendenti dell'ARPA, interviene dunque oggettivamente in materia demandata alla competenza statale, violando in tal modo l'art. 117, secondo comma, lettera l), Costituzione e viene dichiarata illegittima costituzionalmente l'art. 55 della l.r. 16/2017.

Viene poi posta la questione concernente la legittimità costituzionale dell'art. 56 della l.r. in oggetto che sostituisce l'art. 1 della legge regionale Siciliana 29 dicembre 2014, n. 29 prevedendo che la Regione Siciliana riconosce e valorizza le competenze degli operatori del settore motorio e sportivo, con particolare riferimento ai laureati in scienze motorie e ai diplomati ISEF.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri la norma impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, eccedendo le competenze assegnate alla Regione Siciliana dagli artt. 14 e 17 dello statuto regionale.

Anche quest'ultima questione per la Corte è fondata e la stessa ricorda che con orientamento costante, ha affermato che "*la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle*

“professioni” deve rispettare il principio secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali” come affermato con sentenza 98/2013.

La disposizione regionale censurata ha significativamente innovato rispetto al testo previgente.

La norma riconoscendo l’esercizio dell’attività professionale svolta esclusivamente da soggetti in possesso di laurea in Scienze motorie o del diploma ISEF, omette ogni riferimento ai fisioterapisti, nonostante quanto previsto dal d.m. 741/1994.

Escludendo i fisioterapisti dalle attività professionali da svolgere a fini di prevenzione nell’ambito delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private, la norma regionale impugnata si pone, quindi, in palese contrasto con la regolazione delle competenze di tali operatori sanitari effettuata dalla normativa statale, e in tal modo viola l’art. 117, terzo comma, Cost., che, in materia di legislazione concorrente, riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, tra i quali va ricompreso quello della individuazione delle figure professionali e dei correlati titoli abilitanti.

Viene dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 56 della l.r. Siciliana 16/2017.

Sanita' pubblica (esenzione ticket per minori dati in affidamento e minori in adozione per i primi due anni di presa in carico; attribuzione all'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente [ARPA] della natura di ente del settore sanitario) - Bilancio e contabilita' pubblica (autorizzazioni di spesa, a valere sul Fondo sviluppo e coesione 2014-2020: contributo ai Comuni per gli interventi di smaltimento dell'amianto e fondo di sostegno ad imprese danneggiate da cantieri pubblici; istituzione del comitato promotore delle "Vie del Vento") - Paesaggio (piani paesaggistici territoriali e procedure autorizzatorie) - Impiego pubblico (inclusione nell'ambito applicativo del Contratto collettivo nazionale di lavoro sanita' anche del personale in posizione di comando dell'ARPA) - Professioni (riconoscimento e valorizzazione delle competenze degli operatori del settore motorio e sportivo). - Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilita' regionale. Stralcio I), artt. 17, 23, 26, 43, 48, 50, 54, 55 e 56. - (T-180172) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 25-7-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 17, 23, 26, 43, 48, 50, 54, 55 e 56, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2017.

Legge di stabilità regionale. Stralcio I), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-30 ottobre 2017, depositato in cancelleria il 3 novembre 2017, iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell’anno 2017.

Udito nell’udienza pubblica del 5 giugno 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l’avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 3 novembre 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 17, 23, 26, 43, 48, 50, 54, 55 e 56 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), in riferimento agli artt. 3, 9, 81, terzo comma, 117, commi primo, secondo, lettere l) e s), e terzo, della Costituzione, nonché in riferimento agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Resta riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dal ricorrente.

2.– La prima norma impugnata è l’art 17 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, che allarga la platea dei beneficiari dell’esenzione dal pagamento del ticket sanitario, includendo i minori affidati dall’autorità giudiziaria a famiglie ospitanti e i minori in adozione, per i primi due anni di presa in carico.

Ad avviso del ricorrente, essa introduce un ulteriore livello di assistenza sanitaria, rispetto a quella nazionale, che è informata al rispetto del principio sancito dall’art. 8, comma 16, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), secondo cui sono esentati dalla partecipazione alla spesa sanitaria i cittadini di età inferiore ai sei anni di età o superiore ai sessantacinque anni, purché appartenenti ad un nucleo familiare con reddito complessivo, riferito all’anno precedente, non superiore a settanta milioni di lire.

2.1.– La questione non è fondata.

2.2.– L’art. 17, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, è intervenuto modificando l’art. 30 della legge della Regione Siciliana 14 aprile 2009, n. 5 (Norme per il riordino del Servizio sanitario regionale), rubricato «Minori affidati dall’autorità giudiziaria».

Il testo del comma 2 del suddetto articolo risulta modificato con l’aggiunta del periodo seguente: «Lo stesso esonero si applica ai minori in adozione per un periodo iniziale di presa in carico pari ad anni due».

La normativa regionale già prevedeva l’esenzione dal ticket per i minori ospitati in case-famiglia, rientranti nella previsione dell’art. 1, comma 5, della legge della Regione Siciliana 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), che dispone: «Alla gestione ed all’offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata».

Tali strutture sono destinate all’accoglienza in comunità di tipo familiare, con sede nelle civili abitazioni, la cui finalità è l’accoglienza di minorenni (oltreché di disabili e anziani in difficoltà), in alternativa alla loro “istituzionalizzazione”, sviluppando caratteristiche idonee a rendere tali strutture assimilabili ad un ambiente familiare.

Analoga esenzione era prevista dalla legge reg. Siciliana n. 5 del 2009 per i minori ospitati in comunità alloggio ovvero in strutture che, a differenza delle case famiglia, hanno un assetto ricettivo più ampio e più strutturato, ma adempiono alla medesima funzione di accoglienza.

2.3.– Anche la normativa statale sull’affidamento dei minori, segnatamente l’art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), pone in via graduata l’inserimento in una famiglia, in una comunità di tipo familiare, e solo in via residuale, in un istituto di assistenza pubblico o privato, con ciò parificandone le funzioni.

2.4.– La norma regionale oggetto di impugnazione ha specificato la portata dell'intervento socio-assistenziale.

Le famiglie ospitanti consentono, infatti, analogamente alle case alloggio e alle case famiglia, l'accoglienza di minori che, temporaneamente o per situazioni di emergenza, non possono permanere presso il nucleo familiare originario e per i quali non è possibile altra forma di accoglienza e di sostegno educativo.

L'art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2009 chiarisce e delimita la portata della norma riservata ai minori «affidati per disposizione dell'autorità giudiziaria» alle suddette istituzioni.

2.5.– L'ultima parte della norma regionale impugnata, relativa ai minori in adozione, necessita di un chiarimento interpretativo, in quanto la presa in carico di un minore in preadozione partecipa della stessa ratio dell'affidamento per disposizione dell'autorità giudiziaria.

Infatti, prima di giungere ad una pronuncia definitiva di adozione nell'interesse del minore è previsto un monitoraggio di durata biennale da parte dei servizi socio-assistenziali, che riferiscono al tribunale per i minorenni sullo svolgimento dell'affidamento preadottivo.

È la legge n. 184 del 1983 che, all'art. 25, stabilisce che il tribunale provvede sull'adozione con sentenza in camera di consiglio, decorso un anno dall'affidamento preadottivo, prorogabile per un ulteriore anno.

Pertanto, la norma regionale, ove sia riferita non già solo all'adozione, ma anche all'affidamento preadottivo, può ritenersi svolgere una funzione sociale analoga alle altre tipologie di affidamento previste dalla norma.

2.6.– Alla luce delle considerazioni svolte, la questione posta dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., e agli artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia, non è fondata in quanto, trattandosi in tutti i casi di minori destinati all'assistenza da parte dei servizi sociali, l'estensione alle famiglie ospitanti ovvero ai casi di affidamento preadottivo non è destinata ad alterare il numero dei beneficiari, altrimenti affidati alle già esonerate case-famiglia e case-alloggio.

La censura in ordine alla violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica derivante dalla sottoposizione della Regione Siciliana al piano di rientro da disavanzo sanitario va, quindi, disattesa, anche in ragione della natura sociale della spesa.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, che autorizza la spesa di due milioni di euro, a valere sul fondo sviluppo e coesione 2014-2020, per la concessione di contributi ai Comuni che redigono il Piano comunale amianto e per rimuovere e smaltire i manufatti in amianto.

La difesa dello Stato ha dedotto la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., poiché le risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione possono essere utilizzate solo per finanziare i progetti inclusi nel Patto per il Sud, tra i quali non rientrano gli interventi per lo smaltimento dell'amianto.

3.1.– La questione è fondata.

3.2.– Il fondo per lo sviluppo e la coesione è disciplinato dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42), attuativo della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) sul federalismo fiscale.

L'art. 4 del d.lgs. n. 88 del 2011 attribuisce al fondo la natura di strumento di finanziamento nazionale, che concorre alla realizzazione di interventi volti al riequilibrio economico e sociale nelle diverse aree del Paese.

Il fondo per lo sviluppo e la coesione rientra nell'ambito delle risorse aggiuntive a quelle dei fondi strutturali europei, per promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale,

e ha carattere pluriennale, in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione di fondi strutturali dell'Unione europea.

L'art. 1, comma 703, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», ha disciplinato le modalità di utilizzo delle risorse assegnate al fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2014-2020, prevedendo, in particolare, che la dotazione finanziaria del fondo è impiegata per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali, individuate dall'autorità politica per la coesione e ripartite dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) con propria delibera, in coerenza con le scelte di investimento effettuate per l'impiego dei Fondi strutturali europei e del relativo cofinanziamento nazionale.

Per effetto dell'art. 1, comma 703, citato, il CIPE approva in via programmatica l'allocazione delle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione per area tematica di intervento e dispone l'assegnazione dei fondi destinati agli interventi già approvati in via programmatica.

La normativa suindicata ha impresso, dunque, alle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione una destinazione vincolata, che rende illegittima qualunque autorizzazione di spesa che ne preveda l'impiego al di fuori degli interventi programmati, traducendosi in un'assenza di copertura finanziaria derivante dall'indisponibilità delle somme (con riferimento all'obbligo di corrispondenza tra le risorse finanziarie e i vincoli normativi di destinazione, sentenza n. 272 del 2011).

3.3.– In attuazione dell'art. 1, comma 703, della legge n. 190 del 2014, il CIPE, il 10 agosto 2016, ha adottato due delibere, la n. 25 (Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 – aree tematiche nazionali e obiettivi strategici – ripartizione ai sensi dell'articolo 1, comma 703, lettere b e c della legge n. 190/2014), che ha allocato le risorse per la programmazione 2014-2020 per area tematica, e la n. 26 (Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020:

Piano per il Mezzogiorno. Assegnazione risorse) che ha assegnato la dotazione finanziaria per la realizzazione degli interventi operativi contenuti in appositi accordi interistituzionali, denominati «Patti per il Sud».

In particolare, per effetto della delibera CIPE n. 26 del 2016, la Regione Siciliana ha avuto assegnate risorse pari a 2.320,4 milioni di euro, per l'attuazione degli interventi contenuti nel Patto per lo sviluppo della Regione Siciliana.

3.4.– Quest'ultimo Patto ha selezionato cinque settori prioritari: infrastrutture; ambiente; sviluppo economico ed attività produttive; turismo e cultura; sicurezza, legalità e vivibilità del territorio.

Il Patto, all'interno di ciascuna area di riferimento, ha individuato gli interventi da realizzare; tuttavia quelli relativi al settore ambiente non comprendono alcun progetto relativo allo smaltimento dell'amianto, la cui copertura finanziaria non può, pertanto, essere individuata dalla Regione nelle risorse a destinazione vincolata del fondo per lo sviluppo e la coesione.

L'assenza di copertura finanziaria determina, dunque, l'illegittimità della previsione dell'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

4.– Il Presidente del Consiglio di ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per assenza di copertura finanziaria, anche in riferimento all'art. 26 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, che ha autorizzato la spesa di due milioni di euro, a valere sul Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, per istituire un fondo a sostegno delle imprese che abbiano subito danni dai cantieri per la realizzazione delle infrastrutture ed opere pubbliche ovvero per favorirne la defiscalizzazione.

Anche in relazione a tale previsione normativa la difesa dello Stato ha sostenuto che la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. deriva dalla natura vincolata delle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione e dal fatto che, tra i progetti inclusi nel Patto per il Sud, non rientrano quelli a sostegno delle imprese danneggiate dai cantieri pubblici.

4.1.– La questione è fondata.

Come si è detto, il vincolo di destinazione impresso alle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione per la programmazione 2014-2020 impone l'utilizzo delle somme assegnate alla Regione Siciliana solo per la realizzazione degli interventi inclusi nel Patto per lo sviluppo della medesima Regione Siciliana.

Il suddetto Patto, tra i settori di intervento individuati, ne ha incluso uno relativo allo Sviluppo economico e alle attività produttive; tuttavia in questo ambito non vi sono progetti destinati a sostenere le imprese che abbiano subito danni dai cantieri per la realizzazione delle infrastrutture ed opere pubbliche e, quindi, la misura prevista dall'art. 26 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 risulta priva di copertura finanziaria.

4.2.– L'accoglimento della questione per violazione dell'art. 81 Cost. comporta l'assorbimento di ogni altra censura.

5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 nella parte in cui prevede la costituzione di un Comitato promotore delle "Vie del Vento", di cui fanno parte i delegati del Presidente del libero consorzio, i sindaci dei Comuni interessati e i rappresentanti della locale camera di commercio e delle aziende, singole e associate, le cui attività economiche si svolgono nel territorio attraversato dalle "Vie del Vento", senza precisare che la partecipazione al Comitato è a titolo gratuito.

Secondo la difesa statale, la norma contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al principio di coordinamento della finanza pubblica contenuto nell'art. 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 31 maggio 2010, n. 122, che impone che la partecipazione agli organi collegiali di organi che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche debba avvenire a titolo gratuito, nonché con gli artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia.

5.1.– La questione non è fondata.

Il suddetto Comitato promotore delle "Vie del Vento" ha la funzione di promuovere il riconoscimento di percorsi, segnalati e pubblicizzati con appositi cartelli, lungo i quali insistono valori naturali, culturali e ambientali, nell'ambito di territori ove si svolgono attività indotte e connesse alla vela, al turismo e alle discipline sportive legate alle energie naturali.

Il Comitato è composto dai delegati del Presidente del libero consorzio, dai sindaci dei Comuni interessati e dai rappresentanti della locale camera di commercio e delle aziende, singole e associate, le cui attività economiche si svolgono nel territorio attraversato dalle "Vie del Vento".

5.2.– L'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, invocato quale parametro interposto, prevede che la partecipazione agli organi collegiali di organi che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche deve avvenire a titolo gratuito e costituisce, per espressa previsione del successivo comma 20, principio di coordinamento della finanza pubblica per le Regioni e le Province autonome.

La previsione è informata alla finalità di contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi e riguarda anche il costo di funzionamento degli enti pubblici regionali (sentenze n. 211 e n. 161 del 2012) e, quale principio di coordinamento della finanza pubblica, si applica anche alle autonomie speciali (sentenze n. 46 del 2015 e n. 229 del 2001).

Nella specie, la norma regionale oggetto di censura non afferma espressamente la natura gratuita della partecipazione all'organo collegiale e, del resto, neppure prevede alcuna forma di compenso o indennità; peraltro, la gratuità dell'incarico si desume dal fatto che l'interesse dei componenti del Comitato, in ragione della qualifica soggettiva da essi posseduta, è già soddisfatto attraverso la promozione turistica del territorio, a cui il Comitato è funzionale.

La partecipazione al Comitato promotore delle "Vie del Vento" deve, quindi, intendersi senza oneri a carico della Regione e, pertanto, la questione non è fondata.

6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l’art. 48 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, evidenziando il suo contrasto, per eccedere le competenze attribuite alla Regione Siciliana dall’art. 14, lettera n), dello statuto in materia di tutela del paesaggio, con le norme di grande riforma economico-sociale contenute negli artt. 143 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e la conseguente violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il ricorrente individua tre distinti profili di illegittimità costituzionale in relazione ai tre diversi commi dell’articolo impugnato.

Il comma 1 dell’art. 48, con riferimento alle opere qualificate come di pubblica utilità, realizzate da enti pubblici o società concessionarie di servizi pubblici (con la sola esclusione dell’impiantistica di trattamento dei rifiuti comprese le discariche), limita i vincoli derivanti dal piano paesaggistico territoriale alle sole misure in grado di ridurre, compensare o eliminare le eventuali incompatibilità paesaggistiche, senza prevedere la possibilità di stabilire divieti assoluti di intervento.

Tale previsione, secondo il ricorrente, ridurrebbe sostanzialmente il potere di valutazione della compatibilità paesaggistica riservato, dalla norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell’art. 146 cod. beni culturali, alla competenza tecnico-scientifica degli uffici amministrativi preposti alla tutela paesaggistica.

Inoltre, la disposizione regionale si porrebbe in contrasto anche con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell’art. 143 del detto codice che, nello stabilire i contenuti del piano paesaggistico, non prevede limitazioni della portata dei vincoli derivanti da esso.

L’Avvocatura dello Stato ritiene costituzionalmente illegittima anche la disposizione contenuta nel comma 2 dell’articolo impugnato, secondo cui la procedura di valutazione, avviata con istanza del proponente, va conclusa, entro trenta giorni dalla presentazione dell’istanza, con delibera espressa della Giunta regionale, su proposta dell’assessore regionale per i beni culturali e l’identità siciliana.

Ciò in quanto la norma in esame, attribuendo in via esclusiva a un organo politico, la Giunta regionale, su proposta dell’assessore regionale, la decisione sull’esito del procedimento, sottrarrebbe agli organi tecnici, in contrasto con quanto stabilito dall’art. 146 cod. beni culturali, ogni valutazione in ordine alla compatibilità ambientale degli interventi proposti.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della costituzionalità anche del comma 3 dell’art. 48 della citata legge regionale, secondo cui le opere che abbiano già ricevuto nulla osta, pareri favorevoli o autorizzazioni prima della data di adozione dei singoli piani paesaggistici territoriali, possano essere realizzate nel rispetto dei tempi, delle forme e delle modalità previste in questi atti, senza necessità di ulteriori valutazioni.

Ciò in quanto tale disposizione contrasterebbe con l’art. 146 cod. beni culturali, stante la deroga operata dalla norma regionale al regime dell’autorizzazione paesaggistica stabilito dalla disciplina statale e la definizione favorevole ex lege di procedimenti ancora pendenti.

6.1.– Le questioni sono fondate.

6.2.– Preliminarmente, va rilevato che, in molteplici occasioni, questa Corte ha affermato che la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (ex plurimis, sentenza n. 367 del 2007).

Quanto, poi, alla problematica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale relativamente al riparto di competenze in materia di tutela paesaggistica, sono state dichiarate «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)» (sentenza n. 238 del 2013).

Al riguardo, la Corte ha anche sottolineato che il legislatore statale, tramite l’emanazione di tali norme, conserva il potere, «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» (sentenza n. 238 del 2013).

Gli artt. 143 e 146 cod. beni culturali debbono, pertanto, essere qualificati come norme di grande riforma economico-sociale che anche le Regioni a statuto speciale debbono osservare (in questo senso, anche la sentenza n. 189 del 2016).

6.3.– In relazione alla questione relativa al comma 1 dell’articolo 48 della legge regionale in esame, va notato che la disposizione impugnata, pur enunciando espressamente il «rispetto dei principi di cui all’articolo 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», stabilisce che i piani paesaggistici territoriali, nell’individuare le specifiche aree di tutela e predisporre le correlate prescrizioni d’uso, «devono prevedere la possibilità che le opere di pubblica utilità, realizzate da enti pubblici o società concessionarie di servizi pubblici e con esclusione dell’impiantistica di trattamento dei rifiuti comprese le discariche, siano realizzabili, previa specifica valutazione da effettuarsi caso per caso della concreta compatibilità con i valori paesaggistici oggetto di protezione, considerando nel complesso del progetto anche le possibili soluzioni in grado di ridurre, compensare o eliminare le eventuali incompatibilità».

In altri termini, con riferimento ad opere qualificate come di pubblica utilità (con esclusione dell’impiantistica di trattamento dei rifiuti, comprese le discariche), la norma impugnata esclude che dal piano possano derivare divieti assoluti di intervento; e ciò contrasta, evidentemente, con la finalità principale del piano paesaggistico che è, appunto, quella della tutela dell’interesse primario alla conservazione del paesaggio.

Naturalmente, va riconosciuto che il piano paesaggistico ha la funzione di strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell’ottica dello sviluppo sostenibile e dell’uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l’individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio.

In questa più ampia prospettiva, rilevano l’art. 135, comma 4, lettera d), e l’art. 143, comma 1, lettera h), cod. beni culturali, in base ai quali il piano deve provvedere alla individuazione «delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati» nonché «delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate».

Tuttavia, se la funzione del piano paesaggistico è quella di introdurre un organico sistema di regole, sottoponendo il territorio regionale a una specifica normativa d’uso in funzione dei valori tutelati, ne deriva che, con riferimento a determinate aree, e a prescindere dalla qualificazione dell’opera, il piano possa prevedere anche divieti assoluti di intervento.

La possibilità di introdurre divieti assoluti di intervento e trasformazione del territorio appare, d’altronde, del tutto conforme al ruolo attribuito al piano paesaggistico dagli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali, secondo cui le previsioni del piano sono cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali e degli atti di pianificazione previsti dalle normative di settore e vincolanti per i piani, i programmi e i progetti nazionale e regionali di sviluppo economico.

Sotto altro profilo, va poi riconosciuto che la disposizione impugnata contrasta anche con le previsioni dell’art. 146 cod. beni culturali, determinando un sostanziale svuotamento del contenuto dei poteri riservati dalla norma statale alla competenza tecnico-scientifica degli uffici amministrativi preposti alla tutela paesaggistica, ai quali soltanto spetta di compiere la verifica concreta di conformità tra l’intervento progettato e le disposizioni del piano paesaggistico, individuando la soluzione più idonea a far sì che l’interesse pubblico primario venga conseguito con il minor sacrificio possibile degli interessi secondari.

6.4.– Costituzionalmente illegittima deve pure ritenersi la disposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 48, della stessa legge regionale, secondo cui la procedura di valutazione della compatibilità paesaggistica deve essere definita con una delibera espressa della Giunta regionale da assumere, su proposta dell'assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, senza prevedere alcuna forma di partecipazione al procedimento da parte di organismi tecnici.

L'articolo 146 cod. beni culturali, infatti, non solo stabilisce, al comma 5, che «sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la regione, dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge o in base alla legge, ai sensi del comma 1, salvo quanto disposto all'articolo 143, commi 4 e 5», ma prevede anche, al comma 6, che la Regione eserciti «la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali.

Può tuttavia delegarne l'esercizio, per i rispettivi territori, a province, a forme associative e di cooperazione fra enti locali come definite dalle vigenti disposizioni sull'ordinamento degli enti locali, agli enti parco, ovvero a comuni, purché gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia».

Da ciò risulta l'evidente indispensabilità della partecipazione di organismi tecnici nel procedimento di valutazione della compatibilità paesaggistica.

6.5.– Pure fondata risulta la censura formulata dal ricorrente in relazione al comma 3 dell'art. 48, secondo cui, come visto, «le opere di cui al comma 1 nonché le attività estrattive che, prima della data di adozione dei singoli Piani Paesaggistici Territoriali, abbiano già ricevuto nulla osta, pareri favorevoli o autorizzazioni comunque denominate da parte di una Amministrazione regionale o locale competente in materia di tutela paesaggistica territoriale ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004, ovvero per le quali la Regione abbia già rilasciato atti di intesa allo Stato, possono essere realizzate nel rispetto dei tempi, delle forme e delle modalità ivi previste, senza ulteriori valutazioni».

La disposizione regionale impugnata, infatti, non distinguendo tra procedimenti autorizzatori già conclusi e procedimenti ancora in itinere alla data di adozione dei piani paesaggistici territoriali, contrasta palesemente sia con la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica dettata dall'articolo 146 cod. beni culturali e, in particolare, sia con il comma 4 di tale articolo, secondo cui l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti gli interventi urbanistico-edilizi, sia con il successivo comma 5, il quale stabilisce che il parere del soprintendente venga reso nel rispetto delle previsioni e delle prescrizioni del piano paesaggistico.

La disposizione regionale impugnata contrasta, peraltro, con il comma 4 dello stesso art. 146 cod. beni culturali, anche laddove questo, stabilendo che «l'autorizzazione è efficace per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione.

I lavori iniziati nel corso del quinquennio di efficacia dell'autorizzazione possono essere conclusi entro e non oltre l'anno successivo la scadenza del quinquennio medesimo», prevede la reiterazione, in ogni caso, della procedura di autorizzazione trascorso detto lasso temporale.

6.6.– Va, per tali ragioni, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 48.

7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna inoltre l'art. 50 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, secondo cui «i canoni per l'utilizzo del demanio marittimo, ivi compresi i canoni ricognitori, non sono dovuti per lo svolgimento di feste religiose o civili riconosciute dalla Regione ed iscritte al libro delle celebrazioni nelle feste e nelle pratiche rituali del registro delle eredità

immateriale della Regione siciliana», ritenendo che ecceda le competenze statutarie di cui gli artt. 14 e 17 dello statuto della Regione Siciliana e violi sia l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, contrastando con l'articolo 39, secondo comma, del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Codice della navigazione), che non contempla ipotesi di utilizzo gratuito del demanio marittimo, sia il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., atteso che l'esenzione dal pagamento dei canoni, anche ricognitori, sarebbe misura generalizzata e non limitata alle sole concessioni che, effettivamente interessate dallo svolgimento delle festività, potrebbero subire un pregiudizio in relazione all'ordinario svolgimento dell'attività di impresa.

7.1.– La questione non è fondata.

7.2.– Va premesso che l'art. 39 cod. nav. stabilisce la fissazione di un canone «di mero riconoscimento» a fronte del rilascio di una concessione per fini di beneficenza o per altri fini di pubblico interesse e che il secondo comma dell'art. 37 del regolamento per l'esecuzione del medesimo codice attua ed integra detta previsione, stabilendo che «agli effetti dell'applicazione del canone, previsto dal secondo comma dell'art. 39 del codice, s'intendono per concessioni che perseguono fini di pubblico interesse diverse dalla beneficenza quelle nelle quali il concessionario non ritrae dai beni demaniali alcun lucro o provento».

Nel caso in esame, la norma impugnata, però, non introduce alcuna deroga al principio generale che impone, in presenza di una concessione, il versamento di un canone, ancorché meramente ricognitorio.

Deve, infatti, ritenersi che l'utilizzazione di un bene demaniale per il limitato spazio temporale di una festività prescinda dal rilascio di un provvedimento di concessione, a cui, infatti, la norma regionale impugnata non fa alcun riferimento.

Pertanto, l'esenzione dal pagamento di qualsivoglia canone, ancorché ricognitorio, disposta, nel caso, dalla norma regionale impugnata, non risulta in contrasto con le norme costituzionali richiamate dal ricorrente.

8.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 54 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, che aggiunge i commi 2-ter e 2-quater all'art. 90 della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), qualificando l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) quale ente del settore sanitario di cui al comma 3 dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 14 maggio 2009, n. 6 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009), e di cui alla legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25 (Interventi finanziari urgenti per l'occupazione e lo sviluppo).

La norma, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto sia con l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «tutela della salute» e di «coordinamento della finanza pubblica», sia con l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto suscettibile di generare oneri a carico del Servizio sanitario nazionale non quantificati e non coperti, eccedendo le competenze statutarie di cui agli artt. 14 e 17, lettere b) (igiene e sanità pubblica), e c) (assistenza sanitaria), dello statuto della Regione Siciliana.

8.1.– La questione è fondata con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica.

8.2.– Le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente sono state istituite a seguito del referendum del 18 aprile 1993, che ha abrogato alcune parti della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale), eliminando le competenze ambientali della vigilanza e controllo locali del Servizio sanitario nazionale, esercitate tramite i presidi multizonali di prevenzione.

Tali competenze, a seguito della legge 21 gennaio 1994, n. 61 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, recante disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente), sono state affidate ad apposite agenzie regionali per la protezione dell'ambiente

(ARPA), istituite assieme all’Agenzia nazionale per la protezione dell’ambiente (ANPA), divenuta poi APAT e nel 2008 confluita nell’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

Tanto premesso, l’attribuzione all’ARPA siciliana della natura di ente del settore sanitario da parte della norma impugnata viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, da ritenersi principio di coordinamento della finanza pubblica, sulla base di quanto già rilevato, in molteplici occasioni, da questa Corte (ex multis, sentenze n. 203 del 2008 e n. 193 del 2007).

Tale conclusione è avvalorata, da un lato, dalla considerazione che le funzioni spettanti all’ARPA sono solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie stricto sensu e che, anche alla luce dei principi posti dalla recente legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell’ambiente e disciplina dell’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), il sistema di finanziamento, di qualificazione e di controllo delle agenzie ambientali deve considerarsi nettamente distinto da quello degli enti del settore sanitario; dall’altro, dal fatto che la Regione Siciliana risulta impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario e che, quindi, l’inserimento di un ente, estraneo alle prestazioni di assistenza sanitaria, nel novero degli enti di cui al comma 3 dell’art. 4 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2009 e di cui alla legge reg. Siciliana n. 25 del 2008, implicando l’assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi in contrasto con gli obiettivi di risanamento del Piano di rientro, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l’art. 117, terzo comma, Cost.

Tale conclusione risulta, inoltre, convalidata dalla circostanza che la materia dell’assistenza sanitaria rientra tra quelle contemplate dall’art. 17 dello statuto siciliano, rispetto alle quali la Regione può esercitare la propria competenza legislativa solo nei limiti dei principi e degli interessi generali cui si informa la legislazione statale.

L’accoglimento della questione per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. comporta l’assorbimento di ogni altra censura.

9.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 55 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, ritenendo che si ponga in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., eccedendo le competenze che gli artt. 14 e 17 dello statuto attribuiscono alla Regione Siciliana.

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata, includendo nell’ambito applicativo del Contratto collettivo nazionale di lavoro sanità anche il personale in posizione di comando dell’ARPA, violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento civile», contrastando con la normativa statale vigente in materia di comando e, in particolare, con il principio fondamentale stabilito dall’art. 70, comma 12, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), secondo cui «in tutti i casi, anche se previsti da normative speciali, nei quali enti pubblici territoriali, enti pubblici non economici o altre amministrazioni pubbliche, dotate di autonomia finanziaria sono tenute ad autorizzare l’utilizzazione da parte di altre pubbliche amministrazioni di proprio personale, in posizione di comando, di fuori ruolo, o in altra analoga posizione, l’amministrazione che utilizza il personale rimborsa all’amministrazione di appartenenza l’onere relativo al trattamento fondamentale».

9.1.– La questione è fondata.

9.2.– Questa Corte ha già ripetutamente affermato la riconducibilità della regolamentazione del rapporto di pubblico impiego cosiddetto privatizzato ovvero contrattualizzato, ivi compreso quello relativo al personale delle Regioni a statuto speciale, alla materia «ordinamento civile» di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (ex plurimis, le sentenze n. 257 del 2016, n. 211 del 2014, n. 151 del 2010 e n. 189 del 2007).

Né osta nel caso di specie la circostanza che, ai sensi dell'art. 14, lettera q), dello statuto della Regione Siciliana, a quest'ultima spetta la competenza legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale.

Tale potestà di regolazione in materia incontra, infatti, ai sensi di quanto previsto dallo stesso statuto regionale siciliano, i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

In proposito, questa Corte rileva che, in specifico riferimento alla regolazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, è l'art. 1, comma 3, del citato d.lgs. n. 165 del 2001, a stabilire, al terzo periodo, che per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano i principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), e dall'art. 11, 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), e rispettive modificazioni e integrazioni, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

In tale quadro, l'istituto del comando – che trova la sua originaria disciplina nell'art. 56 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) – assume peculiare rilievo quale strumento funzionale alle esigenze organizzative delle amministrazioni pubbliche, che incide, tuttavia, profondamente sulla regolazione giuridica del rapporto di lavoro, in riferimento alle stesse modalità di svolgimento della prestazione lavorativa e della disciplina dei suoi diversi profili, anche retributivi.

Si configura, difatti, una peculiare situazione giuridica, e al tempo stesso fattuale, nella quale il soggetto in comando resta dipendente dell'amministrazione datrice di lavoro, ma espleta la prestazione presso una diversa amministrazione.

Ciò implica la necessità di disciplinare i rapporti che intercorrono fra il dipendente e le due amministrazioni interessate, nonché gli stessi rapporti, anche sotto il profilo degli oneri connessi alla retribuzione del lavoratore in comando, tra amministrazione titolare del rapporto e amministrazione presso la quale il dipendente presta servizio, posto che la gestione del rapporto spetta al primo, mentre all'ente in cui il dipendente espleta la propria attività compete la gestione della prestazione lavorativa.

Aspetti tutti, dunque, riconducibili all'«ordinamento civile» e per i quali è necessario configurare una disciplina omogenea, nel concorso fra legge e autonomia collettiva, sul territorio nazionale in un quadro organico e funzionale, anche per evitare sovrapposizioni di discipline diversificate e non conciliabili.

A tal fine, non a caso il d.lgs. n. 165 del 2001, nel disciplinare il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, interviene anche sull'istituto in esame.

In particolare, l'art. 30, comma 2-sexies, stabilisce che le pubbliche amministrazioni, per motivate esigenze organizzative, «possono utilizzare in assegnazione temporanea personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a tre anni, fermo restando quanto già previsto da norme speciali sulla materia, nonché il regime di spesa eventualmente previsto da tali norme e dal presente decreto», come disposto al riguardo anche dal successivo art. 70, comma 12, richiamato dal Presidente del Consiglio dei ministri, che prevede il rimborso, da parte dell'amministrazione utilizzatrice, all'amministrazione di appartenenza, dell'onere relativo al trattamento fondamentale.

Il legislatore siciliano, nel disporre l'applicazione anche al personale comandato del contratto collettivo applicabile ai dipendenti dell'ARPA, interviene dunque oggettivamente in materia demandata alla competenza statale, violando in tal modo l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La sostituzione, con legge regionale, della disciplina contrattuale propria dell'ente di provenienza titolare del rapporto di lavoro con quella applicabile nell'ARPA, ove il soggetto presta attività in comando, implica effetti non compatibili con il descritto quadro giuridico.

Tale sostituzione determina, difatti, il sovrapporsi della disciplina contrattuale vigente presso l'ARPA, quale ente ove il dipendente comandato espleta la propria attività, alla disciplina propria del rapporto con l'amministrazione datrice di lavoro, con conseguenti problemi, ad esempio in ordine all'inquadramento, alle progressioni economiche e di carriera, alla regolazione di specifici aspetti del rapporto di lavoro del dipendente in posizione di comando che si ripercuotono sugli stessi rapporti fra le amministrazioni coinvolte.

9.3.– Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017.

10.– Da ultimo, viene in considerazione la questione concernente la legittimità costituzionale dell'art. 56 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 che sostituisce l'art. 1 della legge regionale Siciliana 29 dicembre 2014, n. 29 (Norme in materia di promozione e tutela dell'attività fisico-motoria e sportiva), prevedendo che la Regione Siciliana riconosce e valorizza le competenze degli operatori del settore motorio e sportivo, con particolare riferimento ai laureati in scienze motorie e ai diplomati ISEF.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri la norma impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, eccedendo le competenze assegnate alla Regione Siciliana dagli artt. 14 e 17 dello statuto regionale.

In proposito, il ricorrente evidenzia che i diplomati ISEF e i laureati in scienze motorie, in quanto operatori formati per il settore dell'istruzione e dello sport, non possono essere equiparati dalla disposizione regionale ai fisioterapisti, che sono invece professionisti sanitari il cui profilo è previsto dal decreto del Ministro della sanità 14 settembre 1994, n. 741 (Regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale del fisioterapista), in quanto, secondo un costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, il legislatore regionale è tenuto a rispettare il principio fondamentale per cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi titoli abilitanti, è riservata allo Stato.

10.1.– La questione è fondata.

10.2.– Questa Corte, con orientamento costante, ha affermato che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» (sentenza n. 98 del 2013).

Nel caso di specie, va notato che la disposizione regionale censurata ha significativamente innovato rispetto al testo previgente, stabilendo che «nelle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private sia ai fini del mantenimento della migliore efficienza fisica nelle differenti fasce d'età e nei confronti delle diverse abilità sia ai fini di socializzazione e di prevenzione, la Regione riconosce l'esercizio dell'attività professionale esclusivamente svolta da soggetti in possesso di laurea in scienze motorie e o del diploma ISEF».

La norma, riconoscendo l'esercizio dell'attività professionale svolta «esclusivamente» da soggetti in possesso di laurea in Scienze motorie o del diploma ISEF, omette ogni riferimento ai fisioterapisti, nonostante che il d.m. n. 741 del 1994 attribuisca solo a questi «gli interventi di prevenzione, cura e riabilitazione nelle aree della motricità, conseguenti a eventi patologici di varia natura, congenita o acquisita» e «l'attività terapeutica per la rieducazione funzionale delle disabilità motorie, psicomotorie e cognitive utilizzando terapie fisiche, manuali e massoterapiche».

Né dalla disposizione censurata emerge, in alcun modo, quale collegamento vi sia tra la nuova disciplina e le esigenze della realtà territoriale siciliana, in relazione alle quali soltanto si potrebbe giustificare l'intervento legislativo regionale nella materia delle professioni.

Escludendo i fisioterapisti dalle attività professionali da svolgere a fini di prevenzione nell'ambito delle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private, la norma regionale impugnata si pone, quindi, in palese contrasto con la regolazione delle competenze di tali operatori sanitari effettuata dalla normativa statale, e in tal modo viola l'art. 117, terzo comma, Cost., che, in materia di legislazione concorrente, riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, tra i quali va ricompreso quello della individuazione delle figure professionali e dei correlati titoli abilitanti.

10.3.– Va, perciò, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 56 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 23, 26, 48, 54, 55 e 56 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., e agli artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., e agli artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

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

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2018.

Sentenza: 4 luglio 2018 n. 176

Materia: tutela della concorrenza

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, primo e secondo comma, lett. e) ed l) Cost.

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 2, comma 1, lett. c), della legge della Regione Campania 28 luglio 2017, n. 22 «Disposizioni sui tempi per gli interventi di riqualificazione ambientale delle cave ricadenti in aree di crisi ed in Zone Altamente Critiche (ZAC) e per le cave abbandonate del Piano Regionale delle Attività Estrattive. Modifiche alla legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54»

Esito: non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett.c), l.r. Campania 22/2017

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 2, comma 1, lett. c), l.r. Campania 22/2017, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lett. e) ed l), Cost.

La norma impugnata modifica l'art. 25 delle norme di attuazione (n.a.) del «Piano Regionale delle Attività estrattive (P.R.A.E. 2006)».

In particolare, viene modificato il comma 20 - che stabilisce che ogni consorzio “istituito nel singolo comparto delle aree suscettibili di nuove estrazioni, deve provvedere, qualora le cave abbandonate non sono coltivate dal proprietario o titolare di un diritto equipollente e siano da affidare in regime concessorio, alla loro ricomposizione ambientale in una misura corrispondente ad una superficie estrattiva complessiva non inferiore ai 17,5

Ha con possibilità di coltivazione e di commercializzazione del materiale estratto per un periodo non superiore ai 3 anni riferito alla singola cava” - stabilendo la possibilità di proroga per ulteriori tre anni. Avverso tale disposizione il Governo solleva due ordini di censure.

In primo luogo, la norma denunciata - consentendo la proroga delle concessioni aventi ad oggetto la ricomposizione ambientale delle cave abbandonate - violerebbe 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 dettati dall'art. 12 della dir. 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, i cui principi sono stati attuati dagli artt. 14 e 16 del d.lgs. 59/2010 “Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno”.

Sotto altro aspetto, l'articolo censurato eccederebbe la potestà legislativa regionale, sia perché i parametri interposti sarebbero espressivi della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza», sia perché la disciplina dei contratti pubblici dovrebbe essere ricondotta alle materie della «tutela della concorrenza» (per quanto concerne la disciplina delle procedure di gara) e dell'«ordinamento civile» (con riguardo alla definizione e all'esecuzione del rapporto contrattuale) di cui all'art. 117, secondo comma, lett.e) ed l), Cost.

La Corte ritiene la questione non fondata. Secondo il giudice delle leggi, infatti, non vi è dubbio che l'attività di sfruttamento delle cave ricada nel campo applicativo della dir. 2006/123/CE, attuata dal d.lgs. n. 59 del 2010, dal momento che tali fonti hanno ad oggetto «qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione,

diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 59 del 2010).

La citata disposizione riguarda in particolare il caso specifico in cui il numero di «autorizzazioni» (come vanno qualificate anche le concessioni, in quanto atti formali che i prestatori devono ottenere dalle autorità competenti per esercitare un'attività) sia limitato a causa della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili.

Al fine di garantire la libera circolazione dei servizi e l'apertura del mercato a una concorrenza non falsata, l'art. 12 prevede l'obbligo per gli Stati membri di adottare «una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento» e il conseguente rilascio di un'«autorizzazione» per una durata adeguata, ma pur sempre limitata, senza possibilità di «prevedere la procedura di rinnovo automatico», né di «accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami».

In definitiva, alla luce del diritto europeo, la regolazione dell'accesso ai mercati in base a concessione è compatibile con il principio della concorrenza a condizione che: la scelta del concessionario avvenga in base a criteri oggettivi, non discriminatori e nell'ambito di procedure di evidenza pubblica; non sia previsto alcun diritto di proroga automatico in favore del titolare della concessione scaduta o in scadenza, il quale sottrarrebbe, di fatto, il rinnovo della concessione demaniale alle garanzie di tutela della concorrenza; la durata delle concessioni non sia eccessivamente lunga, in quanto durate eccessive stimolano gestioni inefficienti; non vengano riconosciute esclusive, né preferenze, nel conferimento o rinnovo delle concessioni.

In applicazione di tali principi, la Corte ha ripetutamente affermato che il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo (sent. n. 40/2017 e n. 171/2013) e idrico (sent. n. 114/2012) viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il bene demaniale 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.

Tali conclusioni sono state poi avvalorate dalla Corte di Giustizia che, con la sent. 14 luglio 2016 nelle cause riunite C-418/14 e C-67/15, Promoimpresa srl e altri, ha statuito che il diritto dell'Unione europea osta a che le concessioni per l'esercizio delle attività turistico-ricreative nelle aree demaniali marittime e lacustri siano prorogate in modo automatico in assenza di qualsiasi procedura di selezione dei potenziali candidati.

Secondo la Corte nel caso di specie la disciplina in tema di contendibilità dei titoli concessori non è tuttavia evocata in modo pertinente, in quanto la fattispecie normativa non determina alcuna alterazione ingiustificata degli equilibri del mercato, come emerge dall'analisi della disciplina regionale in cui si inquadra la disposizione censurata.

La l. r. Campania 54/1985 (Coltivazione di cave e torbiere), come modificata dalla l.r. 17/1995, disciplina la funzione di pianificazione e localizzazione territoriale delle attività estrattive. In tale sistema, la coltivazione è consentita solo quando la trasformazione del suolo che essa comporta è prevista dal «piano regionale delle attività estrattive» (P.R.A.E., approvato con ordinanze 11/2006 e 12/2006 del Commissario ad acta).

Al fine di contemperare le esigenze della produzione con quelle di tutela dell'assetto del territorio e dell'ambiente, il piano: delimita le aree potenzialmente utilizzabili a fini estrattivi; stabilisce i tipi e le quantità massime di sostanze estraibili rapportati ai fabbisogni stimati del mercato; indica i criteri e le metodologie per la coltivazione e la ricomposizione ambientale delle cave nuove e per il recupero di quelle abbandonate; indica i criteri per le destinazioni finali delle cave a sistemazione avvenuta, perseguendo, ove possibile, il restauro naturalistico, gli usi pubblici e gli usi sociali (art. 2).

L'art. 4 definisce poi i titoli che legittimano la coltivazione dei giacimenti, e, in particolare: l'autorizzazione cui è subordinata la coltivazione dei giacimenti in disponibilità dei privati o di enti

pubblici e la concessione cui è invece subordinata la coltivazione di quelli appartenenti al patrimonio indisponibile di enti pubblici o di quelli privati quando il proprietario non intraprenda l'attività o non vi dia sufficiente sviluppo.

La scelta del concessionario avviene a seguito di procedura di gara ad evidenza pubblica, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, al fine di valutare, non solo l'offerta economica, ma anche altri aspetti, quali l'esperienza pregressa, gli ulteriori requisiti di capacità tecnica economica e finanziaria e le modalità di esecuzione degli interventi di coltivazione e di ricomposizione ambientale (art. 11, comma 3, n.a. del P.R.A.E.).

Le istanze di autorizzazione o di concessione sono corredate da un progetto di recupero ambientale che prevede l'insieme di azioni che si intendono realizzare per il recupero e il ripristino dell'area di cava una volta dismessa l'attività estrattiva.

A garanzia dell'esecuzione delle opere per il recupero ambientale sono imposti il versamento di una cauzione o la prestazione di idonee garanzie a carico del richiedente (art. 6 l.r. 54/1985 e art. 13 n.a. del P.R.A.E.).

Le aree suscettibili di nuove estrazioni sono suddivise in comparti estrattivi aventi un'estensione massima di 35 Ha (ettari) (art. 25 n.a. PRAE).

All'interno di ciascun comparto, il rilascio delle autorizzazioni e concessioni estrattive è subordinato alla costituzione di un consorzio obbligatorio tra tutti gli aventi titolo e alla previa approvazione di un progetto unitario di gestione produttiva (art. 24 l.r. 54/1985 e art. 21 n.a. del P.R.A.E.).

Al consorzio obbligatorio è imposto un preciso onere di attività con riferimento alle «cave abbandonate».

Qualora esse non siano coltivate dal proprietario, il consorzio deve provvedere alla «loro ricomposizione ambientale in misura corrispondente ad una superficie estrattiva complessiva non inferiore ai 17,5

Ha con possibilità di coltivazione e di commercializzazione del materiale estratto per un periodo non superiore ai 3 anni riferito alla singola cava.» (art. 25, comma 20, n.a. P.R.A.E.).

La ricostruzione del quadro normativo regionale assume rilevanza ai fini di una corretta lettura della disposizione regionale impugnata, che, come già ricordato, si limita ad aggiungere che la coltivazione coatta delle cave abbandonate è «prorogabile di ulteriori 3 anni». e a precisare altresì che «l'istanza di proroga deve essere presentata prima della scadenza prevista, deve essere in relazione a particolari circostanze non dipendenti dalla volontà o dalle capacità degli esercenti, deve essere opportunamente dimostrata e può essere rilasciata dal dirigente competente a condizione che non siano apportate modifiche sostanziali al progetto su cui sono stati espressi i pareri della Conferenza di servizi e di compatibilità ambientale».

La disciplina impugnata, dunque, sulla base del ragionevole presupposto che non sussiste un mercato disponibile a investire nello sfruttamento di un bene ormai divenuto infruttifero quale una cava abbandonata, prescrive ai proprietari e ai concessionari (scelti con gara) delle cave attive situate all'interno del comparto estrattivo di riunirsi in consorzio e di provvedere al recupero ambientale delle cave abbandonate, quale condizione per ottenere l'autorizzazione o la concessione.

Il titolo abilitativo (concessorio o autorizzatorio) allo svolgimento dell'impresa estrattiva, pur avendo un effetto ampliativo, costituisce perciò, al contempo, fonte di un obbligo specifico in capo al privato, diretto a mitigare l'impatto di determinate attività antropiche.

In questi termini, l'obbligo di ricomposizione ambientale della cava abbandonata, anche quando comporti la sua residua coltivazione, non è orientato a finalità di lucro, in quanto l'eventuale attività di coltivazione deve essere specificamente finalizzata, nelle forme in cui avviene, così come nei suoi proventi, alla ricomposizione del contesto naturale e paesaggistico dei luoghi.

In tale contesto normativo, la possibilità di un differimento triennale del termine per il completamento delle attività di recupero ambientale, che comprenda se del caso anche la residua coltivazione e commercializzazione dei materiali estratti, ad avviso della Corte non accorda alcun «vantaggio al prestatore uscente», ma è diretto solo a consentire, anche con l'obbligo di impiego a

tale fine di eventuali proventi dalla coltivazione, l'ultimazione degli interventi di riqualificazione necessari nell'ipotesi in cui il termine originario (definito al momento del rilascio dell'autorizzazione e dell'aggiudicazione della concessione) non sia stato sufficiente per causa non imputabile agli esercenti.

Tenuto conto infine della sua funzione di garanzia del recupero ambientale del territorio, la previsione risulta proporzionata alla finalità che la ispira: il prolungamento del termine di adempimento dell'obbligo di ricomposizione ambientale infatti non è automatico e richiede la previa verifica di specifiche circostanze «non dipendenti dalla volontà o dalle capacità degli esercenti».

Inoltre è accordato per un periodo limitato, che non appare eccessivo, come risulta dal raffronto con i termini "ordinari" delle autorizzazioni e concessioni per l'attività estrattiva (per la coltivazione di cave ricomprese nelle aree suscettibili di nuove estrazioni e riserva, l'autorizzazione è rilasciata per una durata massima di 20 anni e la concessione per un periodo massimo di 12 anni: artt. 10, comma 9, e 11, comma 8, n.a. del P.R.A.E.).

Con il secondo motivo di ricorso, il Governo lamenta poi che la disposizione regionale avrebbe invaso la potestà legislativa esclusiva dello Stato, prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. e) ed l), Cost., per un duplice ordine di considerazioni: i citati parametri interposti sarebbero espressivi della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza»; più in generale la disciplina dei contratti pubblici deve essere ricondotta alle materie della «tutela della concorrenza» (per quanto concerne la disciplina delle procedure di gara) e dell'«ordinamento civile» (quanto alla definizione e all'esecuzione del rapporto contrattuale).

Ad avviso della Corte anche tale censura non può essere accolta.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la mancata menzione della materia «cave e torbiere» nell'elenco di materie di cui all'art. 117 Cost. ne ha imposto la riconduzione alla competenza residuale delle regioni, con il limite del rispetto degli standard ambientali e paesaggistici fissati dalle leggi statali (cfr. sent.n. 66/2018, n. 210/2016).

La Corte a tal proposito afferma che pur se la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di competenza concorrente o residuale (sent.n. 165/2014 e n. 38/2013), si deve tuttavia rilevare che l'analisi della norma impugnata ha fatto emergere che essa non interferisce sull'assetto concorrenziale del mercato, stante l'inidoneità della cava abbandonata a fornire «un'occasione di guadagno» per il privato, e la sua attitudine ad assumere rilevanza ai soli fini della salvaguardia dell'ambiente.

Inoltre, neppure il riferimento alla materia dei contratti pubblici appare pertinente in quanto le concessioni in esame non hanno ad oggetto una prestazione di servizi determinata dall'ente aggiudicatore, bensì l'esercizio di un'attività economica con clausola prescrittiva di recupero ambientale.

Tale conclusione (come ricorda anche la Corte di giustizia nella sent. del 2016, in C-418/14 e C-67/15) è rafforzata dal considerare 15 della dir. 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, il quale precisa che «taluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico», mediante i quali l'amministrazione aggiudicatrice «fissa unicamente le condizioni generali d'uso, senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come concessione di servizi» ai sensi di tale direttiva.

E, del resto, lo stesso codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 50/2016 esclude dal proprio ambito di applicazione il caso in cui un soggetto pubblico o privato si impegni a realizzare un'opera pubblica a sua totale cura e spesa e previo ottenimento di tutte le necessarie autorizzazioni (art. 20).

Perciò la Corte dichiara la non fondatezza delle questione sollevate con riferimento alla norma impugnata.

Miniere, cave e torbiere - Modifiche alle norme di attuazione del Piano Regionale delle Attività Estrattive - Aree suscettibili di nuove estrazioni - Durata dei contratti di concessione - Proroga triennale. - Legge della Regione Campania 28 luglio 2017, n. 22, recante «Disposizioni sui tempi per gli interventi di riqualificazione ambientale delle cave ricadenti in aree di crisi ed in Zone Altamente Critiche (ZAC) e per le cave abbandonate del Piano Regionale delle Attività Estrattive. Modifiche alla legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54», art. 2, comma 1, lettera c). - (T-180176) (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 25-7-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Campania 28 luglio 2017, n. 22, recante «Disposizioni sui tempi per gli interventi di riqualificazione ambientale delle cave ricadenti in aree di crisi ed in Zone Altamente Critiche (ZAC) e per le cave abbandonate del Piano Regionale delle Attività Estrattive.

Modifiche alla legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 settembre-4 ottobre 2017, depositato in cancelleria il 4 ottobre 2017, iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nella udienza pubblica del 3 luglio 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Lidia Buondonno per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Campania 28 luglio 2017, n. 22, recante «Disposizioni sui tempi per gli interventi di riqualificazione ambientale delle cave ricadenti in aree di crisi ed in Zone Altamente Critiche (ZAC) e per le cave abbandonate del Piano Regionale delle Attività Estrattive.

Modifiche alla legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54», in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione.

2.– Preliminarmente, va respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso.

Contrariamente all'assunto della Regione resistente, secondo cui l'atto introduttivo del giudizio sarebbe privo di una «adeguata motivazione che dimostri le violazioni contestate», le doglianze del ricorrente – oltre a individuare con precisione la disposizione impugnata, i parametri costituzionali e la normativa interposta ritenuta rilevante – illustrano con sufficiente chiarezza le ragioni poste a fondamento delle promosse questioni di costituzionalità.

L'affermazione secondo cui la proroga automatica delle concessioni in esame, impedendo l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato, costituirebbe una barriera all'accesso non consentita dal diritto europeo, il quale prescriverebbe procedure di gara trasparenti e ripetute

anche per il conseguimento del diritto di gestire beni o risorse pubbliche scarse, viene argomentata con plurimi riferimenti giurisprudenziali e normativi.

3.– Con la prima censura, il Governo sostiene che la disposizione regionale – consentendo la proroga delle concessioni aventi ad oggetto la ricomposizione ambientale delle cave abbandonate con possibilità di coltivazione e commercializzazione dei materiali estratti – violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza dettati dall'art. 12 della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), come attuato dagli artt. 14 e 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

3.1. – La questione non è fondata.

3.2.– Non vi è dubbio che anche l'attività di sfruttamento delle cave ricada nel campo applicativo della direttiva 2006/123/CE, attuata dal d.lgs. n. 59 del 2010, dal momento che tali fonti hanno ad oggetto «qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 59 del 2010).

La citata disposizione riguarda in particolare il caso specifico in cui il numero di «autorizzazioni» – come vanno qualificate anche le concessioni, in quanto atti formali che i prestatori devono ottenere dalle autorità competenti per esercitare un'attività (considerando n. 39 e art. 4, n. 6, della direttiva 2006/123/CE) – sia limitato a causa della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili.

Al fine di garantire la libera circolazione dei servizi e l'apertura del mercato a una concorrenza non falsata e più ampia possibile negli Stati membri, l'art. 12 prevede l'obbligo per gli Stati membri di adottare «una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento» e il conseguente rilascio di un'«autorizzazione» per una durata adeguata, ma pur sempre limitata, senza possibilità di «prevedere la procedura di rinnovo automatico», né di «accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami».

In definitiva, alla luce del diritto europeo, la regolazione dell'accesso ai mercati in base a concessione è compatibile con il principio della concorrenza a condizione che: la scelta del concessionario avvenga in base a criteri oggettivi, non discriminatori e nell'ambito di procedure di evidenza pubblica; non sia previsto alcun diritto di proroga automatico in favore del titolare della concessione scaduta o in scadenza, il quale sottrarrebbe, di fatto, il rinnovo della concessione demaniale alle garanzie di tutela della concorrenza; la durata delle concessioni non sia eccessivamente lunga, in quanto durate eccessive stimolano gestioni inefficienti; non vengano riconosciute esclusive, né preferenze, nel conferimento o rinnovo delle concessioni.

In applicazione di tali principi, questa Corte ha ripetutamente affermato che il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo (sentenze n. 40 del 2017, n. 171 del 2013, n. 213 del 2011) e idrico (sentenza n. 114 del 2012) viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il bene demaniale 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.

Queste conclusioni sono state avvalorate dalla Corte di Giustizia che, con la sentenza del 14 luglio 2016 nelle cause riunite C-418/14 e C-67/15, *Promoimpresa srl e altri*, ha statuito che il diritto dell'Unione europea osta a che le concessioni per l'esercizio delle attività turistico-ricreative

nelle aree demaniali marittime e lacustri siano prorogate in modo automatico in assenza di qualsiasi procedura di selezione dei potenziali candidati.

3.3.– La citata disciplina in tema di contendibilità dei titoli concessori non è tuttavia evocata in modo pertinente con riferimento alla fattispecie normativa qui in contestazione, che non determina in realtà alcuna alterazione ingiustificata degli equilibri del mercato, come emerge con chiarezza dall'analisi della disciplina regionale in cui si inquadra la disposizione censurata.

La legge della Regione Campania 13 dicembre 1985, n. 54 (Coltivazione di cave e torbiere), come modificata dalla legge della Regione Campania 13 aprile 1995, n. 17 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54, concernente la disciplina della coltivazione delle cave e delle torbiere nella Regione Campania) disciplina la funzione di pianificazione e localizzazione territoriale delle attività estrattive.

Nel sistema in essa delineato, la coltivazione è consentita solo quando la trasformazione del suolo che essa comporta è prevista dal «piano regionale delle attività estrattive» (P.R.A.E., approvato con ordinanze 7 giugno 2006, n. 11, e 6 luglio 2006, n. 12, del Commissario ad acta).

Nell'ottica di temperare le esigenze della produzione con quelle di tutela dell'assetto del territorio e dell'ambiente, il piano: delimita le aree potenzialmente utilizzabili a fini estrattivi; stabilisce i tipi e le quantità massime di sostanze estraibili rapportati ai fabbisogni stimati del mercato; indica i criteri e le metodologie per la coltivazione e la ricomposizione ambientale delle cave nuove e per il recupero di quelle abbandonate; indica i criteri per le destinazioni finali delle cave a sistemazione avvenuta, perseguendo, ove possibile, il restauro naturalistico, gli usi pubblici e gli usi sociali (art. 2 della legge reg. Campania n. 54 del 1985).

L'art. 4 della medesima legge regionale definisce altresì i titoli che legittimano la coltivazione dei giacimenti, e segnatamente: l'autorizzazione cui è subordinata la coltivazione dei giacimenti in disponibilità dei privati o di enti pubblici e la concessione cui è invece subordinata la coltivazione di quelli appartenenti al patrimonio indisponibile di enti pubblici o di quelli privati quando il proprietario non intraprenda l'attività o non vi dia sufficiente sviluppo.

La scelta del concessionario avviene a seguito di procedura di gara ad evidenza pubblica, svolta secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, al fine di valutare, non solo l'offerta economica, ma anche altri aspetti, quali l'esperienza pregressa, gli ulteriori requisiti di capacità tecnica economica e finanziaria e le modalità di esecuzione degli interventi di coltivazione e di ricomposizione ambientale (art. 11, comma 3, delle norme di attuazione del P.R.A.E.).

Le istanze di autorizzazione o di concessione sono corredate da un progetto di recupero ambientale contenente l'insieme di azioni che si intendono realizzare per il recupero e il ripristino dell'area di cava una volta dismessa l'attività estrattiva.

La ricomposizione ambientale, in particolare, deve prevedere: la sistemazione idrogeologica, cioè la modellazione del terreno atta ad evitare frane o ruscellamenti e le misure di protezione dei corpi idrici suscettibili di inquinamento; il risanamento paesaggistico, cioè la ricostituzione dei caratteri generali ambientali e naturalistici dell'area, in rapporto con la situazione preesistente e circostante; la restituzione del terreno agli usi produttivi agricoli, analoghi a quelli precedentemente praticati (art. 9 della legge reg. Campania n. 54 del 1985).

A garanzia dell'esecuzione delle opere per il recupero ambientale sono imposti il versamento di una cauzione o la prestazione di idonee garanzie a carico del richiedente relativamente agli interventi atti a garantire il recupero o la ricomposizione del paesaggio naturale alterato (art. 6 della medesima legge reg. e art. 13 delle norme di attuazione del P.R.A.E.).

Le aree suscettibili di nuove estrazioni – ovvero le «porzioni del territorio regionale in cui sono presenti una o più cave autorizzate nelle quali sono consentiti la prosecuzione dell'attività estrattiva, l'ampliamento o l'apertura di nuove cave nel rispetto dei criteri di soddisfacimento del fabbisogno regionale calcolato per provincia» – sono suddivise in comparti estrattivi aventi un'estensione massima di 35 Ha (ettari) (art. 25 delle norme di attuazione del P.R.A.E.).

All'interno di ciascun comparto, il rilascio delle autorizzazioni e concessioni estrattive è subordinato alla costituzione di un consorzio obbligatorio tra tutti gli aventi titolo e alla previa

approvazione di un progetto unitario di gestione produttiva (art. 24 della legge reg. Campania n. 54 del 1985 e art. 21 delle norme di attuazione del P.R.A.E.).

Al consorzio obbligatorio è imposto un preciso onere di attività con riferimento alle «cave abbandonate» – per tali dovendosi intendere, ai sensi dell'art. 3 delle norme di attuazione del P.R.A.E., quelle in cui l'attività estrattiva è cessata prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 54 del 1985 – ricadenti all'interno del comparto.

Qualora esse non siano coltivate dal proprietario, il consorzio deve provvedere alla «loro ricomposizione ambientale in misura corrispondente ad una superficie estrattiva complessiva non inferiore ai 17,5

Ha con possibilità di coltivazione e di commercializzazione del materiale estratto per un periodo non superiore ai 3 anni riferito alla singola cava.» (art. 25, comma 20, delle norme di attuazione del P.R.A.E.).

Tutto quanto precisato è rilevante per una corretta lettura della disposizione regionale impugnata, la quale – intervenendo sulle norme tecniche di attuazione del piano – si limita ad aggiungere alla disposizione da ultimo citata che la coltivazione coatta delle cave abbandonate è «prorogabile di ulteriori 3 anni» e a precisare altresì che «l'istanza di proroga deve essere presentata prima della scadenza prevista, deve essere in relazione a particolari circostanze non dipendenti dalla volontà o dalle capacità degli esercenti, deve essere opportunamente dimostrata e può essere rilasciata dal dirigente competente a condizione che non siano apportate modifiche sostanziali al progetto su cui sono stati espressi i pareri della Conferenza di servizi e di compatibilità ambientale».

3.4.– Con la descritta disciplina dunque, sul ragionevole presupposto che non sussiste un mercato disponibile a investire nello sfruttamento di un bene ormai divenuto infruttifero quale una cava abbandonata, è prescritto ai proprietari e ai concessionari (scelti con gara) delle cave attive situate all'interno del comparto estrattivo di riunirsi in consorzio e di provvedere al recupero ambientale delle cave abbandonate, quale condizione per ottenere l'autorizzazione o la concessione.

Il titolo abilitativo (concessorio o autorizzatorio) allo svolgimento dell'impresa estrattiva, pur avendo un effetto ampliativo, costituisce perciò, al contempo, fonte di un obbligo specifico in capo al privato, diretto a mitigare l'impatto di determinate attività antropiche.

In questi termini, l'obbligo di ricomposizione ambientale della cava abbandonata, anche quando comporti la sua residua coltivazione, non è orientato a finalità di lucro, in quanto l'eventuale attività di coltivazione deve essere specificamente finalizzata, nelle forme in cui avviene, così come nei suoi proventi, alla ricomposizione del contesto naturale e paesaggistico dei luoghi.

I relativi lavori sono finanziati, infatti, sia mediante lo sfruttamento residuo del giacimento – se nella cava abbandonata è accertata la disponibilità di risorse idonee a consentire almeno in parte la copertura dei costi – sia utilizzando i fondi che derivano dall'auto-contribuzione al consorzio posta a carico degli stessi esercenti (gli artt. 10, comma 12, e 11, comma 10, delle norme di attuazione del P.R.A.E. introducono l'obbligo, a carico dei titolari di autorizzazione e di concessione di attività estrattiva, di versare alla Regione Campania un contributo ambientale annuo commisurato al volume di materiale estratto, in aggiunta al contributo già imposto dall'art. 18 della legge regionale n. 54 del 1985, la cui disciplina è poi confluita nell'art. 19 della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008»).

In tale contesto normativo, la possibilità di un differimento triennale del termine per il completamento delle attività di recupero ambientale – comprensive se del caso anche della residua coltivazione e commercializzazione dei materiali estratti – non accorda alcun «vantaggio al prestatore uscente», ma è diretto solo a consentire, anche con l'obbligo di impiego a tale fine di eventuali proventi dalla coltivazione, l'ultimazione degli interventi di riqualificazione necessari nell'ipotesi in cui il termine originario (definito al momento del rilascio dell'autorizzazione e dell'aggiudicazione della concessione) non sia stato sufficiente per causa non imputabile agli esercenti.

Non sono neppure adombrabili effetti distorsivi incidenti sulla procedura per la selezione del concessionario della cava attiva, in quanto è la stessa disposizione censurata a precisare che la proroga può essere rilasciata «a condizione che non siano apportate modifiche sostanziali» al progetto di recupero ambientale previamente approvato.

Senza contare che, essendo la facoltà di proroga prevista in via generale dal P.R.A.E., di tale facoltà deve tenersi sempre conto al momento di stabilire le regole della procedura di selezione dei candidati potenziali.

Tenuto conto infine della sua funzione di garanzia del recupero ambientale del territorio – che consentirebbe fra l'altro di ricondurla nell'area dei motivi imperativi di interesse pubblico che, in base all'art. 12, paragrafo 3, della direttiva 2006/123/CE, gli Stati membri possono tenere in considerazione nella disciplina dei meccanismi di selezione degli operatori – la previsione risulta proporzionata alla finalità che la ispira: il prolungamento del termine di adempimento dell'obbligo di ricomposizione ambientale infatti non è automatico – in quanto richiede la previa verifica di specifiche circostanze «non dipendenti dalla volontà o dalle capacità degli esercenti» – ed è accordato per un periodo limitato, che non appare eccessivo, come risulta dal raffronto con i termini «ordinari» delle autorizzazioni e concessioni per l'attività estrattiva (per la coltivazione di cave ricomprese nelle aree suscettibili di nuove estrazioni e riserva, l'autorizzazione è rilasciata per una durata massima di 20 anni e la concessione per un periodo massimo di 12 anni: artt. 10, comma 9, e 11, comma 8, delle norme di attuazione del P.R.A.E.).

4.– Con il secondo motivo di ricorso, il Governo lamenta che la disposizione regionale avrebbe invaso la potestà legislativa esclusiva dello Stato, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., per un duplice ordine di considerazioni: i citati parametri interposti sarebbero espressivi della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza»; più in generale la disciplina dei contratti pubblici deve essere ricondotta alle materie della «tutela della concorrenza» (per quanto concerne la disciplina delle procedure di gara) e dell'«ordinamento civile» (quanto alla definizione e all'esecuzione del rapporto contrattuale).

4.1.– Nemmeno tale censura può essere accolta.

4.2.– A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la mancata menzione della materia «cave e torbiere» nei cataloghi del novellato art. 117 Cost. ne ha imposto la riconduzione alla competenza residuale delle regioni, con il limite del rispetto degli standard ambientali e paesaggistici fissati dalle leggi statali (sentenze n. 66 del 2018, n. 210 del 2016, n. 199 del 2014 e n. 246 del 2013).

Se è vero che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di competenza concorrente o residuale (sentenze n. 165 del 2014, n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012), si deve tuttavia rilevare che l'analisi della specifica norma impugnata sopra condotta alla luce del suo oggetto e della sua ratio ha fatto emergere che essa non interferisce sull'assetto concorrenziale del mercato – e non interseca quindi il corrispondente titolo di potestà legislativa statale – stante l'inidoneità della cava abbandonata a fornire «un'occasione di guadagno» per il privato, e la sua attitudine ad assumere rilevanza ai soli fini della salvaguardia dell'ambiente.

Nemmeno il riferimento alla materia dei contratti pubblici è pertinente.

Le concessioni in esame, infatti, non hanno ad oggetto una prestazione di servizi determinata dall'ente aggiudicatore, bensì l'esercizio di un'attività economica con clausola prescrittiva di recupero ambientale.

Tale conclusione – come ricorda anche la Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza 14 luglio 2016, in C-418/14 e C-67/15, Promoimpresa srl e altri, punti 44-47 – è corroborata dal considerando 15 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, il quale precisa che «taluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse

del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico», mediante i quali l'amministrazione aggiudicatrice «fissa unicamente le condizioni generali d'uso, senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come concessione di servizi» ai sensi di tale direttiva.

E, del resto, lo stesso codice dei contratti pubblici (approvato con il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante «Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture») esclude dal proprio ambito di applicazione il caso in cui un soggetto pubblico o privato si impegni a realizzare un'opera pubblica a sua totale cura e spesa e previo ottenimento di tutte le necessarie autorizzazioni (art. 20).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Campania 28 luglio 2017, n. 22 (Disposizioni sui tempi per gli interventi di riqualificazione ambientale delle cave ricadenti in aree di crisi ed in Zone Altamente Critiche e per le cave abbandonate del Piano Regionale delle Attività Estrattive.

Modifiche alla legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2018.

Sentenza: 20 giugno 2018, n. 177

Materia: Energia

Parametri invocati: artt. 41, 97 e 117, primo e terzo comma, della Costituzione, art. 12, comma 4, 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), e art. 13 della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: TAR Campania

Oggetto: articolo 15, commi 3 e 4, della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016)

Esito:

1) illegittimità costituzionale del comma 3 dell'articolo in oggetto;

2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale del comma 4 dell'articolo in oggetto.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

I due commi censurati prevedono la sospensione, rispettivamente, del rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti eolici e dell'autorizzazione regionale per impianti di produzione energetica con utilizzo di biomasse, fino al verificarsi delle condizioni contemplate dal medesimo art. 15 della l.r. in oggetto.

Per il rimettente tali norme sarebbero riconducibili, oltre che alla materia «tutela dell'ambiente», anche a quella «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. In detto ambito, l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 – che prevede un termine massimo non superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale, per la conclusione del procedimento autorizzatorio – costituirebbe principio fondamentale della materia, con il quale colliderebbe la moratoria prevista.

Il citato principio, peraltro, sarebbe stato attuativo, originariamente, dell'art. 6 della direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità e, attualmente, dell'art. 13 della direttiva n. 2009/28/CE, il quale prescrive agli Stati membri di assumere le misure appropriate per assicurare che le procedure di autorizzazione di impianti per la produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili «siano semplificate e accelerate».

Conseguentemente, le norme censurate contrasterebbero anche con detta previsione e, suo tramite, con l'art. 117, primo comma, Cost.

Infine, l'art. 15, commi 3 e 4, della legge in oggetto violerebbe gli artt. 97 e 41 Cost., in quanto la sospensione del potere autorizzativo relativo a un'attività non solo consentita, ma anche promossa e incentivata dall'ordinamento nazionale ed europeo, non troverebbe giustificazione nel buon andamento dell'amministrazione e costituirebbe un grave ostacolo all'iniziativa economica nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili.

In punto di rilevanza, il rimettente riferisce che la società ricorrente aveva chiesto alla Regione Campania il rilascio di due autorizzazioni relative alla costruzione e all'esercizio di altrettanti impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e che, nonostante il favorevole esito dell'istruttoria svolta, tali istanze, in applicazione della normativa censurata, non erano state accolte.

Di qui l'impugnativa dell'atto di mancato accoglimento.

La Regione Campania nella memoria illustrativa ha chiesto la restituzione degli atti al giudice a quo, affinché proceda a un rinnovato esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni alla luce dello *ius superveniens* rappresentato dall'art. 1, comma 59, della l.r. 10/2017 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017) che, inserendo nell'art. 15 della l.r. 6/2016 il comma 1-bis ha previsto l'applicabilità delle prescrizioni contenute nella delibera della Giunta regionale – la quale, frattanto, sarebbe effettivamente intervenuta – circa i criteri e le aree inidonee alla realizzazione di impianti eolici ai procedimenti non conclusi alla data del 6 aprile 2016, data di entrata in vigore della l.r. 6/2016.

La sua richiesta non è stata però accolta.

Tale articolo, infatti, che, peraltro, non incide sulla sospensione disposta dalle norme censurate, ma ne presuppone il venir meno non è successivo all'ordinanza di rimessione, in quanto contenuto in una legge pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania del 31 marzo 2017, n. 28, ed entrata in vigore il giorno stesso del deposito dell'ordinanza di rimessione (il 1° aprile 2017).

La citata disposizione, inoltre, non produce un effetto diverso da quello automaticamente conseguente al principio *tempus regit actum*, atteso che, anche in mancanza di esplicita previsione, la sospensione prevista dalle norme censurate avrebbe comunque determinato l'applicabilità delle determinazioni della Giunta regionale – eventualmente sopravvenute – in ordine all'idoneità delle aree di incidenza, una volta cessata la moratoria per effetto delle medesime determinazioni.

Dunque, il citato *ius superveniens* è ininfluenza nel giudizio a quo (ex multis, ordinanza n. 76 del 2018).

Né rileva che, in seguito, come sostenuto dalla Regione, le istanze di autorizzazione unica avanzate dalla ricorrente siano state definitivamente rigettate in sede amministrativa, atteso che il giudizio di costituzionalità non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di rimessione (ex plurimis, sentenza n. 264 del 2017).

In accoglimento dell'eccezione formulata dalla Regione, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 15 della l.r. 6/2016.

La norma sospende il rilascio delle autorizzazioni regionali per impianti di produzione di energia con utilizzo di biomasse, ai quali, tuttavia, per espressa indicazione del rimettente, non si riferiscono le richieste di autorizzazione unica avanzate dalla società ricorrente, relative invece alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica.

Nella fattispecie, dunque, il giudice a quo non deve applicare il comma 4 dell'art. 15 al fine di sindacare la legittimità dell'atto impugnato.

Ne consegue l'inammissibilità per difetto di rilevanza delle questioni sollevate.

La Corte ritiene invece fondate, in riferimento a tutti i parametri evocati, le questioni di legittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 15 della l.r. 6/2016.

Con riferimento alle censure sollevate rispetto all'art. 117, terzo comma, Cost., la Corte ritiene che la previsione della sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale produca un effetto di procrastinazione che contravviene al principio fondamentale espresso dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. 387/2003 (sentenze n. 192 del 2011, n. 168 e n. 124 del 2010, n. 282 del 2009 e n. 364 del 2006) e che tale contrasto comporti la violazione di tale parametro.

Secondo il suo costante orientamento, la disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra, oltre che nella materia «tutela dell'ambiente», anche nella

competenza legislativa concorrente in quanto riconducibile a «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal citato d.lgs.387/2003 e, in specie, dall'art. 12 (ex multis, sentenza n. 14 del 2018).

In particolare, la Corte ha espressamente affermato che «l'indicazione del termine, contenuto nell'art. 12, comma 4, deve qualificarsi quale principio fondamentale in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, in quanto tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo» (sentenza n. 156 del 2016).

Secondo la Corte la norma impugnata collide anche con l'art. 117, primo comma, Cost. anche per il sostanziale contrasto con la prescrizione dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE.

A suo giudizio, infatti, «la normativa comunitaria promuove il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione.

Il percorso tracciato, a partire dalla direttiva 2001/77/CE (art. 6), ha avuto come prioritario obiettivo la creazione di un mercato interno dell'energia da fonti rinnovabili, e in questa direzione la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di dettare regole certe, trasparenti e non discriminatorie, in grado di orientare le scelte degli operatori economici, favorendo gli investimenti nel settore. In una diversa, non meno importante, direzione, la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di semplificare i procedimenti autorizzatori» (sentenza n. 275 del 2012).

Il percorso inaugurato dalla direttiva 2001/77/CE, cui è stata data attuazione con il d.lgs. 387/2003, è proseguito con la direttiva 2009/28/CE, sostitutiva della precedente, che ha ricevuto attuazione con il dlgs 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).

Tale direttiva, all'art. 13, prevede che gli Stati membri adottino misure «appropriate per assicurare che: c) le procedure amministrative siano semplificate e accelerate al livello amministrativo adeguato; d) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano proporzionate e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili».

Secondo essa., dunque, la normativa europea, da un lato, esige che la procedura amministrativa si ispiri a canoni di semplificazione e rapidità, esigenza cui risponde il procedimento di autorizzazione unica, e, dall'altro, richiede che in tale contesto confluiscano, per essere ponderati, gli interessi correlati alla tipologia di impianto quale, nel caso di impianti energetici da fonte eolica, quello, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio nella dimensione paesaggistica.

La sospensione prevista dalla disposizione censurata viola dunque le norme di principio della legge nazionale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e le suddette norme europee che non tollerano condizionamenti anche se giustificati dall'esigenza di tutela dell'ambiente.

La moratoria prevista dalla Regione Campania, infatti, si inserisce in una cornice normativa interna e sovranazionale diversa da quella relativa alle fattispecie recentemente scrutinate dalla Corte con le sentenze 151 e 150 del 2018, in quanto connotata dalla presenza degli evidenziati principi e criteri direttivi che impediscono l'arresto dei procedimenti autorizzatori in nome della salvaguardia di interessi ulteriori, i quali possono comunque trovare considerazione nel contesto procedimentale unificato, attraverso una concreta ponderazione della fattispecie in sede amministrativa.

La Corte ritiene fondata anche la censura posta in riferimento all'art. 97 della Costituzione. Con riferimento agli impianti da fonte di energia rinnovabile, essa ha evidenziato che «è nella sede procedimentale che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia

ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela.

La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi): efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza.

Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost.» (sentenza n. 69 del 2018).

La scelta della norma censurata di sospendere il rilascio dell'autorizzazione unica non solo trascura completamente le istanze recate dalle normative europea e nazionale precedentemente richiamate, ma paralizza – seppur momentaneamente – la stessa sede in cui tutti gli interessi coinvolti debbono confluire per trovare adeguato temperamento onde garantire il buon andamento dell'azione amministrativa.

Per la Corte, l'esigenza della Regione di assicurarsi gli spazi deliberativi di cui all'art. 15, commi 1 e 2, della l.r. 6/2016, è stata fatta valere al di fuori degli schemi procedurali tipizzati dal legislatore competente e si è tradotta, per il periodo della moratoria, nella sottrazione dell'intero territorio regionale alla costruzione e all'esercizio di impianti eolici.

Ciò contrasta con quanto affermato dalla Corte proprio nei confronti della Regione Campania con riguardo a uno degli spazi rimessi all'iniziativa regionale in rilievo, vale a dire che «il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare “le aree e i siti non idonei” alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile ai sensi dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e del paragrafo 17 delle linee guida, non permette in alcun modo che le Regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea» (sentenza n. 13 del 2014).

La Corte accoglie anche la censura relativa all'art. 41 Cost. Infatti, la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici sacrifica l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza, che concorre a influenzare la relativa scelta di sfruttamento imprenditoriale.

La posizione del richiedente non consiste in un diritto al rilascio dell'autorizzazione, bensì in un interesse qualificato all'esame dell'istanza a legislazione vigente, secondo il procedimento valutativo integrato precedentemente descritto.

Dunque, «il legislatore regionale ha inserito una norma non coordinata, sotto il profilo temporale, con l'esigenza di concentrare i tempi degli accertamenti confluenti nell'autorizzazione finale.

Il risultato di tale operazione non conforme al dettato costituzionale è quello di penalizzare, attraverso non ordinati “schermi burocratici” le strategie industriali di settore, che non possono prescindere dal fattore tempo» (sentenza n. 267 del 2016).

Né la moratoria può essere giustificata con diverso e qualificato interesse d'ordine generale, poiché, alla luce di quanto in precedenza evidenziato, nella specifica fattispecie l'interesse alla tutela del territorio nella dimensione paesaggistica trova adeguata valorizzazione all'interno degli schemi procedurali tipizzati dal legislatore competente.

Energia - Impianti eolici e di produzione energetica con utilizzo di biomasse - Sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale in attesa dell'approvazione delle deliberazioni previste dalla legge. - Legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), art. 15, commi 3 e 4. - (T-180177) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.31 del 1-8-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 3 e 4, della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, nel procedimento vertente tra Fort@Energy srl e la Regione Campania, con ordinanza del 1° aprile 2017, iscritta al n. 140 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

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

udito l'avvocato Rosanna Panariello per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale per la Campania ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 3 e 4, della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), in riferimento agli artt. 41, 97 e 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 12, comma 4, 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), e all'art. 13 della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.

I due commi censurati prevedono la sospensione, rispettivamente, del rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti eolici e dell'autorizzazione regionale per impianti di produzione energetica con utilizzo di biomasse, fino al verificarsi delle condizioni contemplate dal medesimo art. 15 della legge regionale.

Ad avviso del rimettente, tali norme sarebbero riconducibili, oltre che alla materia «tutela dell'ambiente», anche a quella «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

In detto ambito, l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 – che prevede un termine massimo non superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale, per la conclusione del procedimento autorizzatorio – costituirebbe principio fondamentale della materia, con il quale colliderebbe la moratoria prevista.

Il citato principio, peraltro, sarebbe stato attuativo, originariamente, dell'art. 6 della direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità e, attualmente, dell'art. 13 della direttiva n. 2009/28/CE, il quale prescrive agli Stati membri di assumere le misure appropriate per assicurare che le procedure di autorizzazione di impianti per la

produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili «siano semplificate e accelerate». Conseguentemente, le norme censurate contrasterebbero anche con detta previsione e, suo tramite, con l'art. 117, primo comma, Cost.

Infine, l'art. 15, commi 3 e 4, della legge reg. Campania n. 6 del 2016 violerebbe gli artt. 97 e 41 Cost., in quanto la sospensione del potere autorizzativo relativo a un'attività non solo consentita, ma anche promossa e incentivata dall'ordinamento nazionale ed europeo, non troverebbe giustificazione nel buon andamento dell'amministrazione e costituirebbe un grave ostacolo all'iniziativa economica nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili.

In punto di rilevanza, il rimettente riferisce che la società ricorrente aveva chiesto alla Regione Campania il rilascio di due autorizzazioni relative alla costruzione e all'esercizio di altrettanti impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e che, nonostante il favorevole esito dell'istruttoria svolta, tali istanze, in applicazione della normativa censurata, non erano state accolte.

Di qui l'impugnativa dell'atto di mancato accoglimento.

2.– Preliminarmente, occorre esaminare la richiesta, formulata dalla Regione Campania nella memoria illustrativa, di restituzione degli atti al giudice a quo, affinché proceda a un rinnovato esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni alla luce dello *ius superveniens* rappresentato dall'art. 1, comma 59, della legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017), che, inserendo nell'art. 15 della legge reg. Campania n. 6 del 2016 il comma 1-bis, ha espressamente previsto l'applicabilità delle prescrizioni contenute nella delibera della Giunta regionale – la quale, frattanto, sarebbe effettivamente intervenuta – circa i criteri e le aree inidonee alla realizzazione di impianti eolici ai procedimenti non conclusi alla data del 6 aprile 2016, di entrata in vigore della legge reg. Campania n. 6 del 2016.

La richiesta avanzata non può essere accolta.

L'art. 1, comma 59, della legge reg. Campania n. 10 del 2017 – che, peraltro, non incide sulla sospensione disposta dalle norme censurate, ma ne presuppone il venir meno – non è successiva all'ordinanza di rimessione, in quanto contenuta in una legge pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania del 31 marzo 2017, n. 28, ed entrata in vigore il giorno stesso del deposito dell'ordinanza di rimessione (il 1° aprile 2017).

La citata disposizione, inoltre, non produce un effetto diverso da quello automaticamente conseguente al principio *tempus regit actum*, atteso che, anche in mancanza di esplicita previsione, la sospensione prevista dalle norme censurate avrebbe comunque determinato l'applicabilità delle determinazioni della Giunta regionale – eventualmente sopravvenute – in ordine all'idoneità delle aree di incidenza, una volta cessata la moratoria per effetto delle medesime determinazioni.

Dunque, il citato *ius superveniens* è ininfluenza nel giudizio a quo (*ex multis*, ordinanza n. 76 del 2018).

Né rileva che, in seguito, come sostenuto dalla Regione, le istanze di autorizzazione unica avanzate dalla ricorrente siano state definitivamente rigettate in sede amministrativa, atteso che il giudizio di costituzionalità non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, sentenza n. 264 del 2017).

3.– In accoglimento dell'eccezione formulata dalla Regione, devono essere dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, della legge reg. Campania n. 6 del 2016.

La norma sospende il rilascio delle autorizzazioni regionali per impianti di produzione di energia con utilizzo di biomasse, ai quali, tuttavia, per espressa indicazione del rimettente, non si riferiscono le richieste di autorizzazione unica avanzate dalla società ricorrente, viceversa afferenti alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica.

Nella fattispecie, dunque, il giudice a quo non deve fare applicazione del censurato comma 4 dell'art. 15 al fine di sindacare la legittimità dell'atto impugnato, onde l'inammissibilità per difetto di rilevanza delle questioni sollevate.

4.– Tanto premesso, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Campania n. 6 del 2016 sono fondate in riferimento a tutti i parametri evocati.

4.1.– Con riguardo alle censure sollevate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., la previsione della sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale produce un effetto di procrastinazione che contravviene al principio fondamentale espresso dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 (sentenze n. 192 del 2011, n. 168 e n. 124 del 2010, n. 282 del 2009 e n. 364 del 2006).

Tale contrasto comporta la violazione del predetto parametro.

Infatti, secondo il costante orientamento di questa Corte, la disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra, oltre che nella materia «tutela dell'ambiente», anche nella competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile a «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12 (ex multis, sentenza n. 14 del 2018).

Più in particolare, questa Corte ha espressamente affermato che «l'indicazione del termine, contenuto nell'art. 12, comma 4, deve qualificarsi quale principio fondamentale in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, in quanto tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo» (sentenza n. 156 del 2016).

4.2.– La norma impugnata collide con l'art. 117, primo comma, Cost. anche per il sostanziale contrasto con la prescrizione dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE.

Come già rilevato da questa Corte, «la normativa comunitaria promuove il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione.

Il percorso tracciato, a partire dalla direttiva 2001/77/CE (art. 6), ha avuto come prioritario obiettivo la creazione di un mercato interno dell'energia da fonti rinnovabili, e in questa direzione la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di dettare regole certe, trasparenti e non discriminatorie, in grado di orientare le scelte degli operatori economici, favorendo gli investimenti nel settore.

In una diversa, non meno importante, direzione, la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di semplificare i procedimenti autorizzatori» (sentenza n. 275 del 2012).

Il percorso inaugurato dalla menzionata direttiva 2001/77/CE, cui è stata data attuazione con il d.lgs. n. 387 del 2003, è proseguito con la direttiva 2009/28/CE, sostitutiva della precedente, che ha ricevuto attuazione con il 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).

Quest'ultima direttiva, all'art. 13, prevede che gli Stati membri adottino misure «appropriate per assicurare che: c) le procedure amministrative siano semplificate e accelerate al livello amministrativo adeguato; d) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano proporzionate e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili».

La normativa europea, dunque, da un lato, esige che la procedura amministrativa si ispiri a canoni di semplificazione e rapidità – esigenza cui risponde il procedimento di autorizzazione unica

– e, dall’altro, richiede che in tale contesto confluiscono, per essere ponderati, gli interessi correlati alla tipologia di impianto, quale, nel caso di impianti energetici da fonte eolica, quello, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio nella dimensione paesaggistica.

La sospensione disposta in via generale dalla disposizione censurata collide con le norme di principio della legge nazionale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» e con le ricordate norme europee che, per i termini in cui sono formulate, mostrano chiaramente di non tollerare condizionamenti anche se giustificati da un’asserita esigenza di tutela dell’ambiente.

La moratoria prevista dalla Regione Campania, infatti, si inserisce in una cornice normativa interna e sovranazionale diversa da quella relativa alle fattispecie recentemente scrutinate da questa Corte con le sentenze n. 151 e n. 150 del 2018, in quanto connotata dalla presenza degli evidenziati principi e criteri direttivi che impediscono l’arresto dei procedimenti autorizzatori in nome della salvaguardia di interessi ulteriori, i quali possono comunque trovare considerazione nel contesto procedimentale unificato, attraverso una concreta ponderazione della fattispecie in sede amministrativa.

4.3.– Per ragioni parzialmente coincidenti con quelle poc’anzi esposte, è fondata anche la censura posta in riferimento all’art. 97 Cost.

A proposito degli impianti da fonte di energia rinnovabile, questa Corte ha evidenziato che «è nella sede procedimentale che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l’interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela.

La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l’emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all’art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi): efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza.

Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l’imparzialità della scelta, alla stregua dell’art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell’interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell’amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost.» (sentenza n. 69 del 2018).

La scelta della norma censurata di sospendere il rilascio dell’autorizzazione unica non solo trascura completamente le istanze recate dalle normative europea e nazionale precedentemente richiamate, ma paralizza – seppur momentaneamente – la stessa sede in cui tutti gli interessi coinvolti debbono confluire per trovare adeguato contemperamento onde garantire il buon andamento dell’azione amministrativa.

In altre parole, l’esigenza della Regione di assicurarsi gli spazi deliberativi di cui all’art. 15, commi 1 e 2, della legge reg. Campania n. 6 del 2016, è stata fatta valere al di fuori degli schemi procedurali tipizzati dal legislatore competente e sostanzialmente si è tradotta, per il periodo della moratoria, in una sottrazione dell’intero territorio regionale alla costruzione e all’esercizio di impianti eolici.

Ciò è in contrasto con quanto affermato da questa Corte proprio nei confronti della Regione Campania con riguardo a uno degli spazi rimessi all’iniziativa regionale in rilievo, vale a dire che «il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare “le aree e i siti non idonei” alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile ai sensi dell’art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e del paragrafo 17 delle linee guida, non permette in alcun modo che le Regioni prescrivano limiti generali, vellevoli sull’intero territorio regionale perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell’Unione europea» (sentenza n. 13 del 2014).

4.4.– Merita, infine, accoglimento anche la censura posta in riferimento all’art. 41 Cost.

Prevedendo la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici, la disposizione censurata ha alterato il contesto normativo esistente al momento della presentazione della richiesta di autorizzazione unica, caratterizzato da una tempistica certa e celere, in coerenza con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale.

Sotto tale profilo essa sacrifica l’interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell’istanza, che concorre a influenzare la relativa scelta di sfruttamento imprenditoriale.

Occorre al riguardo precisare che la posizione del richiedente non consiste in un diritto al rilascio dell’autorizzazione, bensì in un interesse qualificato all’esame dell’istanza a legislazione vigente, secondo il procedimento valutativo integrato precedentemente descritto.

Dunque, «il legislatore regionale ha inserito una norma non coordinata, sotto il profilo temporale, con l’esigenza di concentrare i tempi degli accertamenti confluenti nell’autorizzazione finale.

Il risultato di tale operazione non conforme al dettato costituzionale è quello di penalizzare, attraverso non ordinati “schermi burocratici” le strategie industriali di settore, che non possono prescindere dal fattore tempo» (sentenza n. 267 del 2016).

Né la moratoria può essere giustificata con diverso e qualificato interesse d’ordine generale, poiché, alla luce di quanto in precedenza evidenziato, nella specifica fattispecie l’interesse alla tutela del territorio nella dimensione paesaggistica trova adeguata valorizzazione all’interno degli schemi procedurali tipizzati dal legislatore competente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 15, comma 3, della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell’economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l’anno 2016);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 15, comma 4, della legge reg. Campania n. 6 del 2016, sollevate, in riferimento agli artt. 41, 97 e 117, primo e terzo comma, della Costituzione e in relazione all’art. 12, comma 4, 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), e all’art. 13 della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2018.

Sentenza: 4 luglio 2018, n. 178

Materia: edilizia, urbanistica, paesaggio, governo del territorio, tutela dell'ambiente, usi civici

Parametri invocati: art. 117, II comma, lett. s), Cost.; art. 3, comma 1, lett. n), L. cost. 26 febbraio 1948 n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) – articoli 135 e 143 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), L. 1766/1927 (Riordinamento degli usi civici), come norme interposte

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 13, comma 1, 29, comma 1, lett. a), 37, 38 e 39 della legge della Regione autonoma della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le puntuali disposizioni in epigrafe, in materia di deroghe ai vincoli paesaggistici (gli articoli 13, comma 1, e 29, comma 1, lett. a), della legge della Regione Sardegna 11/2017) ed in materia di usi civici (gli articoli 37, 38 e 39 della medesima legge).

La Corte premette una ricostruzione dell'evoluzione normativa, sottolineando come con le modifiche recate al decreto legislativo 42/2004 dai decreti legislativi 156/2006 e 63/2008, (in particolare con riferimento alla disciplina che ne risulta agli articoli 135, 136, 142 e 143) i beni paesaggistici a vincolo integrale di conservazione, già individuati dalla legge 431/1985, siano oggi soggetti a "pianificazione paesaggistica condivisa", ovvero concertata tra lo Stato e la Regione.

Si tratta di una intensa forma di tutela delle zone costiere, dei siti archeologici, dei parchi naturali, dei territori gravati da usi civici ed altre plaghe di particolare pregio.

Il vincolo di conservazione si sostanzia, tra l'altro, nel divieto di edificazione in tali zone.

Con le prime due disposizioni impugnate, la Regione Sardegna ha escluso dal vincolo alcuni interventi realizzati nelle zone tutelate qualificati come improduttivi di effetti di alterazione irreversibile sul paesaggio, quali la realizzazione di taluni parcheggi, di strutture di facile rimozione dedicate alla ristorazione ed alla nautica, alle attività sportive.

Il legislatore regionale ha così normato in maniera unilaterale, senza previamente coinvolgere l'autorità statale (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) nella pianificazione condivisa prevista dal codice dei beni culturali.

La pianificazione condivisa è un principio, ricorda la Corte, considerato costantemente come una grande riforma economico sociale (sentenze 103/2017, 210/2014, 308/2013) e che, come tale, si impone anche alle regioni a statuto speciale.

La competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale di cui alla lettera s) del comma secondo dell'articolo 117 della Costituzione si staglia netta dunque nella fattispecie esaminata.

La Corte giunge quindi alla dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 13, comma 1, e 29, comma 1, lettera a), della legge sarda citata.

Inoltre, in relazione alle successive disposizioni che risultano impugnate (articoli 37, 38 e 39 della medesima legge regionale), i giudici costituzionali osservano che la materia degli usi civici è stata trasferita alle regioni solo con riferimento alla competenza legislativa sull'esercizio delle

funzioni amministrative, con esclusione di aspetti squisitamente civilistici, specie se relativi a profili dominicali.

Gli articoli impugnati disciplinano ipotesi di permuta, trasferimento e perdita di conformazione fisica e destinazione funzionale dei beni civici, ipotesi che travalicano le previsioni di possibilità di “sclassificazione” previste dalla legge 1766/1927 e dal R.D. 332/1928.

In particolare, oltre a concretarsi in disposizioni non precedute da intese, limitano la discrezionalità dell’autorità statale nell’autorizzare la sdemanializzazione (la stessa Corte assimila i procedimenti di sdemanializzazione e sclassificazione, per cui risulta lecito utilizzare questo termine) alla valutazione degli aspetti paesaggistici che siano connessi con l’utilizzo civico del bene, con esclusione di ulteriori aspetti e valori paesaggistici.

Queste disposizioni vengono dichiarate incostituzionali per violazione dell’articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, dunque ancora una volta la pronuncia presidia le prerogative statali in materia di tutela ambientale, affrontando solo incidentalmente la questione della lesione delle competenze dello Stato in materia privatistica.

Un altro *obiter* interessante è quello relativo ad una norma dell’articolo 39 della l.r. Sardegna 11/2017, che istituisce un potere sostitutivo ministeriale, questione appena accennata, sia nella parte in fatto che in quella in diritto della sentenza: benché tale istituzione sia giudicata costituzionalmente illegittima, la pronuncia non si spinge ad invocare la lettera g) del secondo comma dell’articolo 117 della Costituzione, che vieta alla legge regionale di attribuire nuove competenze ad organi statali.

Paesaggio - Piano paesaggistico regionale - Individuazione di interventi esclusi dal vincolo di integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici e dei rispettivi insiemi - Individuazione di immobili incompatibili con i valori paesaggistici da rilocalizzare in aree non di pregio - Procedimento per la permuta, alienazione e sdemanializzazione di terreni soggetti ad uso civico - Procedimento per il trasferimento dei diritti di uso civico su altri terreni comunali. - Legge della Regione autonoma della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia urbanistica ed edilizia. Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1985, alla legge regionale n. 45 del 1989, alla legge regionale n. 8 del 2015, alla legge regionale n. 28 del 1998, alla legge regionale n. 9 del 2006, alla legge regionale n. 22 del 1984 e alla legge regionale n. 12 del 1994), artt. 13, comma 1, 29, comma 1, lettera a), 37, 38 e 39. - (T-180178) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.31 del 1-8-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, 29, comma 1, lettera a), 37, 38 e 39 della legge della Regione autonoma della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia urbanistica ed edilizia.

Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1985, alla legge regionale n. 45 del 1989, alla legge regionale n. 8 del 2015, alla legge regionale n. 28 del 1998, alla legge regionale n. 9 del 2006, alla legge regionale n. 22 del 1984 e alla legge regionale n. 12 del 1994), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-7 settembre 2017, depositato in cancelleria il 13 settembre 2017, iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell’anno 2017.

Visto l’atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

udito nell’udienza pubblica del 3 luglio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l’avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Mattia Pani per la Regione autonoma della Sardegna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, 29, comma 1, lettera a), 37, 38 e 39 della legge della Regione autonoma della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia urbanistica ed edilizia).

Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1985, alla legge regionale n. 45 del 1989, alla legge regionale n. 8 del 2015, alla legge regionale n. 28 del 1998, alla legge regionale n. 9 del 2006, alla legge regionale n. 22 del 1984 e alla legge regionale n. 12 del 1994), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e successive integrazioni e modificazioni, in particolare all'art. 3, primo comma, lettera n), e in relazione agli 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).

L'art. 13, comma 1 della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017 – che aggiunge le lettere i-bis e i-ter al comma 2 dell'art. 10-bis della legge della Regione autonoma della Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale) – esclude dal vincolo di integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici e dei rispettivi insiemi «gli interventi relativi alla realizzazione di parcheggi che non determinino alterazione permanente e irreversibile dello stato dei luoghi e le strutture di facile rimozione a servizio della balneazione e della ristorazione, preparazione e somministrazione di bevande e alimenti, e finalizzate all'esercizio di attività sportive, ludico-ricreative direttamente connesse all'uso del mare e delle acque interne»; nonché «le infrastrutture puntuali di facile rimozione a servizio delle strutture di interesse turistico-ricreativo dedicate alla nautica».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la menzionata disposizione sarebbe lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», in quanto interverrebbe unilateralmente e non con la pianificazione condivisa prevista, per i beni vincolati, dagli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, che costituiscono norme di grande riforma economica-sociale vincolanti anche le Regioni ad autonomia speciale.

Anche l'art. 29, comma 1, lettera a), della medesima legge reg. Sardegna n. 11 del 2017 – che modifica l'art. 38 della legge Regione autonoma della Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio) – il quale prevede il trasferimento del patrimonio edilizio esistente mediante interventi di demolizione e ricostruzione con differente localizzazione degli edifici ricadenti «all'interno delle zone urbanistiche omogenee E ed H ed interne al perimetro dei beni paesaggistici di cui all'articolo 142, comma 1, lettere a), b), c), ed i)» del decreto legislativo n. 42 del 2004, sarebbe lesivo degli stessi parametri per analoghe ragioni.

1.2.– Sono inoltre impugnati gli artt. 37, 38 e 39 della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017, che modificano, rispettivamente, gli artt. 18 e 18-ter della legge Regione autonoma della Sardegna 14 marzo 1994, n. 12 (Norme in materia di usi civici).

Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1, concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda), e vi aggiungono l'art. 18-quater, poiché subordinano il decreto di autorizzazione alla alienazione, alla permuta o alla sdemanializzazione dei terreni civici ad un accordo che riconosca l'assenza di valori paesaggistici determinati dall'uso civico.

Secondo il ricorrente, essi lederebbero l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema

e dei beni culturali», e l'art. 3, primo comma, lettera n), dello statuto speciale, in relazione all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, in quanto vincolerebbero il potere dell'amministrazione statale di valutazione degli aspetti paesaggistici delle aree coperte da usi civici, per le quali la stessa norma prevede che i Consigli comunali richiedono la sclassificazione.

Le richiamate disposizioni sarebbero inoltre censurabili anche per il richiamo non appropriato all'art. 156, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, che introdurrebbe una nuova figura di potere sostitutivo ministeriale, da esercitarsi nel caso in cui non sia stato stipulato l'accordo di copianificazione previsto da dette disposizioni entro novanta giorni dalla delibera del Consiglio comunale.

2.– La Regione autonoma della Sardegna ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità del ricorso in quanto è stato formulato non tenendo conto delle norme statutarie che le conferiscono «competenza legislativa primaria ed esclusiva in materia» e, comunque, per non essere state illustrate le ragioni per le quali non troverebbero applicazione le norme speciali statutarie.

Ha inoltre eccepito la carenza di interesse all'impugnativa in esame e, in particolare, l'omessa indicazione dell'ipotetico pregiudizio per l'interesse pubblico conseguente alla «esecuzione delle norme impugnate».

Risulterebbero infine genericamente evocati i parametri violati, in assenza di un adeguato supporto argomentativo.

2.1.– Le eccezioni sollevate dalla Regione autonoma resistente non sono fondate.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare, anche di recente, proprio con riferimento alla Regione autonoma della Sardegna, che «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato e che le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma della Sardegna, anche in considerazione della loro natura di norme di grande riforma economico-sociale e dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla potestà legislativa regionale (sentenze n. 210 del 2014 e n. 51 del 2006)» (sentenza n. 103 del 2017).

Parimenti infondate sono le ulteriori eccezioni preliminari sollevate dalla Regione resistente, ossia la carenza di interesse alla proposizione dell'impugnativa – e, in particolare, l'omessa indicazione dell'ipotetico pregiudizio per l'interesse pubblico derivante dalla norma in esame – e la carente argomentazione in ordine alle censure.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, difatti, il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (ex multis, sentenze n. 195 del 2017, n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015).

Nel caso in esame, l'asserita lesione dei criteri di ripartizione delle competenze legislative statali giustifica l'impugnativa in esame.

Del pari da respingere è l'ultima eccezione di inammissibilità circa la carenza di motivazione. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione autonoma della Sardegna, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sufficientemente motivato le ragioni per le quali le disposizioni impugnate sarebbero contrarie alle norme di grande riforma economico-sociale, specificamente individuate, in materia di tutela dell'ambiente.

3.– Venendo al merito, è necessario sinteticamente premettere l'evoluzione delle norme regionali e statali, da cui emerge la stretta interrelazione logica e cronologica tra le stesse.

In seguito all'entrata in vigore del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431 – che ha, tra l'altro, previsto l'obbligo per le Regioni di sottoporre a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale i beni e le aree vincolate mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali –, la legge reg. Sardegna n. 45 del 1989 ha previsto e disciplinato i piani territoriali paesistici.

Dopo la proposta di piano di cui all'art. 11 della menzionata legge regionale, è stata adottata la legge della Regione autonoma della Sardegna 7 maggio 1993, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45, recante «Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale»), che, tra l'altro, ha individuato, introducendo l'art. 10-bis nella legge reg. n. 45 del 1989, una serie di beni tutelati con vincolo di integrale conservazione delle caratteristiche naturali e, pertanto, inedificabili.

In sostanza, nella menzionata disposizione la Regione autonoma ha dato attuazione alle norme di salvaguardia previste dagli artt. 1-bis e 1-ter del d.l. n. 312 del 1985, convertito, con modificazioni, nella legge n. 431 del 1985, sui beni assoggettati a vincolo dall'art. 1 dello stesso decreto-legge, trasformandoli in divieti di edificazione.

Il legislatore regionale ha individuato aree e interventi esclusi dal suddetto vincolo nel successivo comma 2 del medesimo art. 10-bis, nel quale l'art. 13, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017, oggi impugnato, ha inserito le lettere i-bis e i-ter.

Successivamente, il d.lgs. n. 42 del 2004 ha recepito nell'art. 142, comma 1, l'elenco dei beni paesaggistici già individuati nella legge n. 431 del 1985, sottoponendoli a pianificazione paesaggistica regionale (art. 143, comma 1, lettera c) e, con le successive modifiche normative (decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 156, recante «Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali» e decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, recante «Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio»), li ha assoggettati alla pianificazione paesaggistica condivisa.

L'art. 135 cod. beni culturali, nel testo in vigore dal 2008, stabilisce difatti, all'ultimo periodo del comma 1, l'obbligo dell'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici tra Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e Regioni, «limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143».

Si tratta degli «immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136» (lettera b), delle «aree di cui al comma 1 dell'articolo 142» (lettera c) – e cioè delle «aree tutelate per legge», tra le quali i territori costieri, i territori contermini ai laghi, i fiumi, i parchi, le zone gravate da usi civici, le zone umide e quelle di interesse archeologico – e degli «ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera c)» (lettera d).

Con la legge della Regione autonoma della Sardegna 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale), l'odierna resistente ha fatto propria questa 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).

4.– Tanto premesso, le questioni sollevate nei confronti degli artt. 13, comma 1, e 29, comma 1, lettera a), della legge reg. della Sardegna n. 11 del 2017, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e in relazione agli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, sono fondate.

Dal momento che, come dianzi illustrato, i beni elencati nell'art. 142, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 e quelli indicati nell'art. 10-bis della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989 sostanzialmente coincidono, la disposizione impugnata – che esclude dal «vincolo di integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici e dei rispettivi insiemi», previsto dal medesimo art. 10-bis, determinati interventi – contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135 e 143, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 42 del 2004.

Nelle fattispecie in esame la Regione autonoma resistente ha, difatti, proceduto in via unilaterale, e non attraverso la pianificazione condivisa conformemente a quanto previsto dai citati artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Questa Corte ha già riconosciuto a tali disposizioni il rango di norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 103 del 2017, n. 210 del 2014 e n. 308 del 2013); in ogni caso, in presenza di più competenze, quale quella dello Stato in materia ambientale, e quella della Regione autonoma della Sardegna in materia edilizia ed urbanistica, così intrecciate ed interdipendenti in relazione alla fattispecie in esame, la concertazione in sede legislativa ed amministrativa risulta indefettibile per prevenire ed evitare aporie del sistema.

Come sopra ricordato, questa Corte ha già avuto modo di affermare, proprio con riferimento alla Regione autonoma della Sardegna, che la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, aggiungendo che tale titolo di competenza statale «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007).

Non è di per sé rilevante, quindi, che l'art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna conferisca a quest'ultima la competenza legislativa primaria in materia di «edilizia ed urbanistica», ancorché – come chiarito dall'art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna) – essa riguardi non solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche quelle relative ai beni culturali e ambientali.

Il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria dell'autonomia speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come «riforme economico-sociali».

E ciò anche sulla base – per quanto qui viene in rilievo – 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), Cost., comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali e culturali.

Da ciò deriva che il legislatore della Regione autonoma della Sardegna non può esercitare unilateralmente la propria competenza statutaria nella materia edilizia e urbanistica quando siano in gioco interessi generali riconducibili alla predetta competenza esclusiva statale e risultino in contrasto con norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Neppure è dirimente l'asserita coincidenza, evidenziata dalla resistente, delle disposizioni impugnate con quanto stabilito negli allegati A (Interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica) e B (Elenco di interventi di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato) del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), in quanto la semplice novazione della fonte normativa costituisce comunque causa di illegittimità della disposizione regionale (ex plurimis, sentenze n. 110 del 2018, n. 234 e n. 40 del 2017 e n. 195 del 2015).

Inoltre, con riguardo all'art. 29, comma 1, lettera a), la violazione del parametro evocato dal Presidente del Consiglio dei ministri si manifesta anche in quanto la norma censurata legittima interventi di demolizione e ricostruzione, con differente localizzazione degli edifici situati in aree ricadenti all'interno delle zone urbanistiche omogenee E e H e interne al perimetro dei beni paesaggistici di cui all'art. 142, comma 1, lettere a), b), c), e i) del d.lgs. n. 42 del 2004.

In tal modo, infatti, attraverso il previo mutamento della disciplina inerente a tali zone urbanistiche si viene a svuotare la competenza esclusiva dello Stato finalizzata a determinare i criteri con cui intervenire negli ambiti ambientali e paesistici.

5.– Anche le questioni promosse nei confronti degli artt. 37, 38 e 39 della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e in relazione all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, nonché all'art. 3, primo comma, lettera n), dello statuto speciale, sono fondate.

Non può essere, difatti, accolta la difesa della Regione autonoma resistente secondo cui le norme censurate farebbero applicazione dell'art. 143, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, e in

particolare del procedimento facoltativo dell'intesa «per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici».

L'intesa, infatti, deve precedere l'eventuale trasposizione normativa di rango primario e non può essere, come è ovvio, predeterminata unilateralmente nei contenuti con legge della Regione autonoma.

Esaminando fattispecie sostanzialmente analoghe in riferimento al medesimo parametro, questa Corte ha affermato che «la conciliazione degli interessi in gioco e la coesistenza dei due ambiti di competenza legislativa statale e regionale» avviene attraverso «la previa istruttoria e il previo coinvolgimento dello Stato nella decisione di sottrarre eventualmente alla pianificazione ambientale beni che, almeno in astratto, ne fanno “naturalmente” parte» (sentenza n. 103 del 2017).

Peraltro, le disposizioni previste dagli artt. 37, 38 e 39 della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017, oltre che emanate unilateralmente, riguardano una competenza che non appartiene, e non è mai appartenuta, alla Regione autonoma della Sardegna, poiché «nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977, il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni.

Infatti, la materia “agricoltura e foreste” di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche» (sentenza n. 113 del 2018).

La competenza regionale nella materia degli usi civici deve essere intesa come legittimazione a promuovere, ove ne ricorrano i presupposti, i procedimenti amministrativi finalizzati alle ipotesi tipiche di sclassificazione previste dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751) e dal relativo regolamento di attuazione (Regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 recante «Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno»), nonché quelli inerenti al mutamento di destinazione.

Al contrario, «un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, “che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto.

L'incommerciabilità derivante da tale regime comporta che la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione” (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792)» (sentenza n. 113 del 2018).

Le disposizioni in esame risultano, dunque, in contrasto con la legge n. 1766 del 1927 e con il r.d. n. 332 del 1928 che la attua, in quanto regolano la disciplina di istituti di natura civilistica comportanti il regime dei beni da sottrarre al vincolo paesistico-ambientale.

Dette disposizioni, come già rilevato nella sentenza n. 113 del 2018, non sono state abrogate o emendate dalla recente legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), che non ha «modificato il procedimento di sclassificazione e mutamento di destinazione contemplato dalle richiamate disposizioni».

In ordine a tale novella legislativa, non ancora in vigore al momento del ricorso statale, la resistente ha prodotto un parere dell'ufficio legislativo del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo del 3 maggio 2018, senza accompagnarlo con ulteriori deduzioni.

Detto parere conferma il principio secondo cui la valutazione ambientale e paesaggistica dei beni civici deve essere effettuata attraverso una complessiva copianificazione, evitando interventi settoriali e per di più antecedenti alla medesima pianificazione concertata.

È utile comunque sottolineare che l'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 stabilisce che: «il regime giuridico dei beni collettivi resta quello della inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale», mentre il successivo comma 6 ribadisce che il vincolo paesaggistico ex lege sui beni civici, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004, «garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio».

Enunciato, quest'ultimo, che collide diametralmente con le ipotesi contenute nelle disposizioni impugnate relative alla permuta, al trasferimento e alla perdita di conformazione fisica e di destinazione funzionale.

Le norme impugnate contrastano, dunque, con il presupposto indefettibile della previa "sclassificazione", che può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche, nel cui ambito procedimentale precedentemente richiamato è oggi ricompreso anche il concerto tra Regione e Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (sentenze n. 113 del 2018, n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014).

Certamente il principio indefettibile della pianificazione condivisa non consente al legislatore regionale di pregiudicare normativamente contenuti e moduli procedurali della suddetta copianificazione e neppure di imporre allo Stato, attraverso il menzionato art. 39, comma 9, l'esercizio di un potere sostitutivo finalizzato ad attuare le unilaterali prescrizioni regionali.

Nondimeno è necessario chiarire che la difesa formulata dalla Regione autonoma della Sardegna – secondo cui l'impossibilità per la stessa di adottare atti di disposizione del patrimonio civico renderebbe impossibile governare il territorio in modo dinamico e rispondente ai bisogni della collettività – risulta priva di fondamento, poiché l'ordinamento non prevede solo una tutela statica del demanio civico.

Fermo restando che «l'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, che ha trasferito alle Regioni soltanto le funzioni amministrative in materia di usi civici, non ha mai consentito alla Regione – e non consente oggi, nel mutato contesto del Titolo V della Parte II della Costituzione – di invadere, con norma legislativa, la disciplina dei diritti condominiali degli utenti, estinguendoli, modificandoli o alienandoli e che un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, "che lo assimila ad un bene appartenente al demanio" (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792)» (sentenza n. 113 del 2018), quando sono presenti preminenti interessi di carattere generale, l'utilizzazione dei terreni gravati da uso civico può essere modificata attraverso l'istituto all'uopo previsto dalla predetta legge n. 1766 del 1927 e dal relativo regolamento di attuazione, e cioè mediante il mutamento di destinazione.

È stato già affermato da questa Corte che «in tale prospettiva, il mutamento di destinazione non contrasta con il regime di indisponibilità del bene civico» quando avviene «attraverso la valutazione delle autorità competenti.

Queste ultime devono essere oggi individuate nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e nella regione (in tal senso, sentenza n. 210 del 2014)» (sentenza n. 103 del 2017).

In conclusione, è proprio la pianificazione ambientale e paesaggistica, esercitata da Stato e Regione, secondo le condivise modalità specificate da questa Corte (sentenza n. 210 del 2014), la sede nella quale eventualmente può essere modificata, attraverso l'istituto del mutamento di destinazione, l'utilizzazione dei beni d'uso civico per nuovi obiettivi e – solo in casi di particolare rilevanza – per esigenze di adeguamento a situazioni di fatto meritevoli di salvaguardia sulla base di una valutazione non collidente con gli interessi generali della popolazione locale.

Infatti, il mutamento di destinazione «ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d'uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria» (sentenza n. 113 del 2018).

La ratio di tale regola è nell'attribuzione alla collettività e agli utenti del bene d'uso civico, uti singuli et cives, del potere di vigilare a che la nuova utilizzazione mantenga nel tempo caratteri conformi alla pianificazione paesistico ambientale che l'ha determinata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, 29, comma 1, lettera a), 37, 38 e 39 della legge della Regione autonoma della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia urbanistica ed edilizia).

Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1985, alla legge regionale n. 45 del 1989, alla legge regionale n. 8 del 2015, alla legge regionale n. 28 del 1998, alla legge regionale n. 9 del 2006, alla legge regionale n. 22 del 1984 e alla legge regionale n. 12 del 1994).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2018.

Sentenza: 5 giugno 2018, n. 183

Materia: uso della bandiera della regione da parte delle pubbliche istituzioni

Parametri invocati: articoli 3, 5, 117 secondo comma lettera g) Cost.

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28 (Nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione del Veneto modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 “Gonfalone e stemma della Regione”) articoli 3, comma 1, e 8, comma 1

Esito: - illegittimità dell’articolo 3 comma 1 nella parte in cui introduce l’articolo 7-bis, comma 2, lettere a), d), f) ed n) nella l.r.56/1975, per violazione degli articoli 5, 117 secondo comma lettera g) della Costituzione

-non fondatezza delle questioni sollevate sull’articolo 8 comma 1 nella parte in cui introduce l’articolo 7-septies, comma 1 nella l.r. 56/1975

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Il ricorrente impugna la disposizione che prevede l’obbligo di esposizione della bandiera della Regione Veneto all’esterno degli edifici sedi delle prefetture, degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato e degli altri organismi pubblici, anche statali o nazionali, all’esterno degli enti pubblici (anche degli enti pubblici statali e nazionali) che ricevono in via ordinaria finanziamenti o contributi a carico del bilancio regionale, sulle imbarcazioni di proprietà di organismi pubblici, (anche sui natanti di proprietà di organismi statali e nazionali), nonché ogni qualvolta sia esposta la bandiera italiana o europea.

La norma impugnata violerebbe l’articolo 117, secondo comma, lettera g), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia dell’ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, introducendo obblighi a carico dei soggetti preposti a organi e uffici statali e ad organismi ed enti a carattere nazionale.

Violerebbe altresì l’articolo 3 della Costituzione, omologando il trattamento di situazioni diverse, tanto sul piano del titolo dominicale o di godimento, quanto sotto il profilo funzionale (gli edifici sedi di uffici statali, e gli edifici sedi di uffici regionali), ed infine l’articolo 5 Cost., perché, imponendo agli edifici sedi di uffici statali o di enti pubblici nazionali il simbolo ufficiale della Regione, attenterebbe al principio di unità e indivisibilità della Repubblica.

Secondo il ricorrente, per le medesime ragioni sarebbe costituzionalmente illegittimo anche l’articolo 8, comma 1 della l.r. 28/2017 nella parte in cui, aggiungendo l’articolo 7-septies, comma 1, alla l.r. 56/1975, stabilisce la sanzione amministrativa applicabile ai trasgressori nel caso di violazione delle disposizioni in tema di obblighi di esposizione della bandiera veneta di cui al nuovo articolo 7-bis, comma 2 e dunque anche nei confronti dei soggetti preposti a organi e uffici statali e ad organismi ed enti a carattere statale o nazionale.

La Corte ricostruisce, in primo luogo, il quadro normativo vigente nella materia dato dalla legge 22/1998 (Disposizioni generali sull’uso della bandiera della Repubblica italiana e di quella dell’Unione Europea) che si autodichiara adottata “in attuazione dell’articolo 12 della Costituzione e in conseguenza dell’appartenenza dell’Italia all’Unione europea” e prevede l’esposizione permanente delle due bandiere, italiana ed europea, all’esterno di una serie di edifici pubblici.

La legge 22/1998 qualifica le proprie disposizioni come “norme generali regolatrici della materia” e affida a un regolamento governativo di delegificazione e alla disciplina regionale il compito di emanare disposizioni attuative e integrative: le Regioni possano emanare norme di attuazione solo in rapporto ai casi di cui all’articolo 2, comma 1, lettera c), ovvero esclusivamente per ciò che concerne l’esposizione delle bandiere, nazionale ed europea, presso le sedi dei consigli regionali, provinciali e comunali. In tutti gli altri casi indicati dall’articolo 2, è deputato a provvedere il regolamento governativo.

Nei medesimi limiti di competenza indicati, regolamento e norme regionali vengono abilitati, altresì, a dettare una disciplina integrativa riguardo alle modalità di uso ed esposizione delle predette due bandiere, nonché di gonfaloni, stemmi e vessilli, anche con riferimento a ulteriori organismi di diritto pubblico.

Il regolamento governativo, emanato con d.p.r.121/2000, amplia il novero degli edifici all’esterno dei quali debbono essere esposte la bandiera della Repubblica italiana e quella dell’Unione europea, includendovi, tra gli altri, quelli adibiti a sede delle autorità indipendenti e degli enti pubblici di carattere nazionale; prevede, altresì, una serie di casi nei quali le bandiere debbono essere esposte anche all’interno degli uffici pubblici; regola poi le modalità e i tempi di esposizione delle stesse.

Il d.p.r.121/2000, all’articolo 12, prevede che “l’esposizione delle bandiere all’esterno e all’interno delle sedi delle regioni e degli enti locali è oggetto dell’autonomia normativa e regolamentare delle rispettive amministrazioni” e che la bandiera nazionale e quella europea debbano essere esposte congiuntamente al vessillo o gonfalone dell’ente ogni volta che è prescritta l’esposizione di quest’ultimo

In particolare, la Regione Veneto ha disciplinato i propri simboli ufficiali già con la l. r. 56/1975 che include tra i simboli ufficiali della Regione, accanto al gonfalone e allo stemma, anche la bandiera di cui la legge si limita a individuare le caratteristiche, senza regolarne l’uso.

Disposizioni in ordine all’uso e all’esposizione della bandiera regionale sono state dettate successivamente con la l.r. 10/1998, abrogata dalla l.r. 28/2017 che ha inserito, tramite novellazione, le disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali all’interno della l. r. 56/1975.

La Corte, ricostruito il quadro giuridico, giudica fondate le questioni con le quali si denuncia l’incompatibilità dell’articolo 3, comma 1, della l.r. 28/2017 con gli articoli 5 e 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

La disposizione impugnata che pone a carico di organi e amministrazioni dello Stato nonché di organismi ed enti pubblici nazionali, uno specifico obbligo di fare, invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (articolo 117, secondo comma, lettera g, Cost.).

La giurisprudenza costituzionale è, infatti, costante nell’affermare che le Regioni *non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale* (cfr. sentenze n. 9 del 2016, n. 104 del 2010, n. 10 del 2008 e n. 322 del 2006; in senso analogo, altresì, sentenze n. 2 del 2013, n. 159 del 2012 e n. 134 del 2004).

Tale preclusione opera, ricorda la Corte, *anche con riguardo alla previsione di forme di collaborazione e di coordinamento, le quali, ove coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell’esercizio della loro potestà legislativa, dovendo trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati* (cfr. sentenze n. 9 del 2016, n. 104 del 2010, n. 10 del 2008, n. 322 e n. 30 del 2006; analogamente, sentenza n. 213 del 2006).

Inoltre i principi ora ricordati sono destinati a valere allo stesso modo anche in rapporto agli organi degli enti pubblici nazionali.

Fondata è, peraltro, anche la censura relativa alla violazione dell’articolo 5 Cost., nella parte in cui enuncia il principio di unità e indivisibilità della Repubblica.

L'articolo 5 Cost. deve in questo caso essere, infatti, letto alla luce della disposizione costituzionale relativa alla bandiera: ossia l'articolo 12, che individua nel tricolore italiano la bandiera della Repubblica, simbolo dell'unità nazionale.

Così letto, l'articolo 5 porta ad escludere che lo Stato-soggetto possa essere costretto dal legislatore regionale a fare uso pubblico di simboli come le bandiere regionali che, secondo la Costituzione, non sono riferibili all'intera collettività nazionale.

La questione sollevata in riferimento all'articolo 3 Cost. resta assorbita.

La Corte dichiara, infine, non fondate le questioni aventi ad oggetto l'articolo 8, comma 1 della l.r. 28/2017 che, nell'introdurre l'articolo 7-septies, comma 1 nella l.r. 56/1975, individua le condotte sanzionate tramite mero rinvio alla norma impositiva dell'obbligo di esposizione della bandiera regionale, ovvero l'articolo 7-bis, comma 2.

L'ablazione parziale di quest'ultima norma, conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale comporta, infatti, che la disposizione sanzionatoria resti applicabile esclusivamente in rapporto a fattispecie diverse da quelle dichiarate illegittime.

Regioni - Bandiera e simboli ufficiali - Obbligo di esposizione della bandiera regionale all'esterno di edifici adibiti a sede di organi e uffici statali, nonché di edifici e natanti di enti e organismi pubblici nazionali - Trattamento sanzionatorio. - Legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28 (Nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione del Veneto modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 "Gonfalone e stemma della Regione"), artt. 3, comma 1, e 8, comma 1. - (T-180183) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.40 del 10-10-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 8, comma 1, della legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28 (Nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione del Veneto modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 "Gonfalone e stemma della Regione"), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 9-11 ottobre 2017, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2017, iscritto al n. 83 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 5 giugno 2018 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Mario Bertolissi, Luigi Manzi e Ezio Zanon per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 5 e 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 8, comma 1, della legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28 (Nuove disposizioni in

materia di uso dei simboli ufficiali della Regione del Veneto modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 “Gonfalone e stemma della Regione”).

La prima delle due disposizioni è impugnata dal ricorrente nella parte in cui, aggiungendo l’art. 7-bis, comma 2, lettere a), d), f) ed n), alla legge della Regione Veneto 20 maggio 1975, n. 56 (Bandiera, gonfalone, fascia e stemma della Regione), prevede l’obbligo di esposizione della bandiera della Regione Veneto all’esterno degli edifici sedi delle prefetture, degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato e degli altri organismi pubblici, anche statali o nazionali (lettera a), all’esterno degli enti pubblici – comprensivi anche degli enti pubblici statali e nazionali – che ricevono in via ordinaria finanziamenti o contributi a carico del bilancio regionale (lettera d), sulle imbarcazioni di proprietà di organismi pubblici, e quindi anche sui natanti di proprietà di organismi statali e nazionali (lettera n), nonché ogni qualvolta sia esposta la bandiera italiana o europea (lettera f).

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la norma impugnata violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia dell’«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», introducendo obblighi – per di più sanzionati – a carico dei soggetti preposti a organi e uffici statali e ad organismi ed enti a carattere nazionale, in contrasto con l’assetto delle competenze delineato dalla legge 5 febbraio 1998, n. 22 (Disposizioni generali sull’uso della bandiera della Repubblica italiana e di quella dell’Unione europea) e dal d.P.R. 7 aprile 2000, n. 121 (Regolamento recante disciplina dell’uso delle bandiere della Repubblica italiana e dell’Unione europea da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici).

La disposizione regionale censurata violerebbe, altresì, l’art. 3 Cost., omologando il trattamento di situazioni palesemente diverse, tanto sul piano del titolo dominicale o di godimento, quanto sotto il profilo funzionale (gli edifici sedi di uffici statali, o comunque sia non regionali, e gli edifici sedi di uffici regionali), nonché l’art. 5 Cost., perché, imponendo agli edifici sedi di uffici statali o di enti pubblici nazionali il simbolo ufficiale della Regione, attenterebbe al principio di unità e indivisibilità della Repubblica.

Per le medesime ragioni sarebbe costituzionalmente illegittimo anche l’art. 8, comma 1, della legge reg. Veneto n. 28 del 2017, nella parte in cui, aggiungendo l’art. 7-septies, comma 1, alla legge reg. Veneto n. 56 del 1975, stabilisce la sanzione amministrativa applicabile ai trasgressori nel caso di violazione delle disposizioni in tema di obblighi di esposizione della bandiera veneta di cui al nuovo art. 7-bis, comma 2, di tale ultima legge, e dunque anche nei confronti dei soggetti preposti a organi e uffici statali e ad organismi ed enti a carattere statale o nazionale.

2.– Giova far precedere lo scrutinio delle questioni da una ricognizione del quadro normativo di riferimento.

2.1.– La Costituzione dedica, come è noto, alla bandiera un apposito articolo – l’art. 12 – collocato nella partizione preliminare intitolata «[p]rincipi fondamentali». In base ad esso, «[l]a bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni».

L’inserimento nella Costituzione di una disposizione sulla bandiera nazionale fu ritenuto pacificamente opportuno in sede di Assemblea costituente, in quanto, come ebbe a rilevare il Presidente della Commissione dei 75, on. Ruini, esso rispondeva all’esigenza, «che vi è in tutte le Costituzioni, di precisare, anche per ragioni internazionali, i caratteri del vessillo della propria Nazione».

La bandiera rappresenta, in effetti, sin da epoche remote, un segno distintivo della personalità dello Stato sul piano internazionale.

Nell’età moderna, essa ha peraltro assunto anche un altro e più profondo significato: quello, cioè, di strumento di identificazione della Nazione nel suo Stato.

La bandiera costituisce, in altri termini, l’espressione in simbolo dello Stato nazionale.

La bandiera è, peraltro, l'unico dei simboli della Repubblica del quale la Costituzione si occupa.

Per corrente notazione, l'effetto più rilevante di tale scelta risiede nel carattere rigido impresso all'emblema nazionale: individuando nel «tricolore italiano» la bandiera della Repubblica ed erigendolo a simbolo dell'unità nazionale, il Costituente ha escluso che tale strumento di identificazione possa essere mutato dalla maggioranza politica del momento, aggiungendovi, ad esempio, i simboli della propria ideologia, che non riflettono, per necessità di cose, quella unità.

Questa Corte ha avuto modo, peraltro, di porre in evidenza la diversa valenza che la bandiera nazionale assume nella democrazia pluralista delineata dalla Costituzione repubblicana, rispetto al regime che l'ha preceduta.

Ciò è avvenuto, in specie, con la sentenza n. 189 del 1987, dichiarativa della illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge 24 giugno 1929, n. 1085 (Disciplina della esposizione delle bandiere estere), nella parte in cui prevedevano il divieto, penalmente sanzionato, di esporre in pubblico bandiere estere senza la preventiva autorizzazione delle autorità politiche locali.

Nell'occasione, questa Corte ha rilevato come, nello Stato autoritario, la bandiera costituisca il simbolo «della sovranità nazionale, d'uno Stato che “non riconosce” altri valori oltre quelli dei quali si fa detentore ed impositore»: da ciò, e dalla conseguente «impossibilità “in radice” d'un confronto tra valori “validi”, quelli nazionali, ed ideologie “non valide”», il generale divieto di esposizione di bandiere estere.

Nel mutato clima politico, per converso, le bandiere «non costituiscono più l'emblema, il simbolo della sovranità territoriale, concepita nel senso sopra indicato, ma designano simbolicamente un certo Paese, l'identità d'un determinato Stato» e, eventualmente, le idealità che esso propone al confronto internazionale.

Situazione nella quale la ragione del divieto è venuta meno: «[l]o Stato democratico non può temere il confronto con le idealità perseguite da popoli di altri Stati e da Nazioni diverse».

2.2.– Per lungo tempo, peraltro, l'unica disciplina a carattere generale dell'uso della bandiera nazionale da parte delle pubbliche istituzioni – profilo che particolarmente interessa in questa sede – è rimasta quella recata da norme emanate nel precedente periodo fascista (segnatamente, il regio decreto-legge 24 settembre 1923, n. 2072, recante «Norme per l'uso della bandiera nazionale», convertito, con modificazioni, nella legge 24 dicembre 1925, n. 2264).

La prima regolamentazione della materia di epoca repubblicana la si deve ad un atto di normazione secondaria (il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 giugno 1986, recante «Disposizioni per l'uso della bandiera della Repubblica da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici»).

Tale provvedimento è stato indi surrogato dalla legge n. 22 del 1998, tuttora vigente e ampiamente richiamata dal Presidente del Consiglio dei ministri a sostegno del ricorso: legge che regola, peraltro, l'uso non soltanto della bandiera della Repubblica, ma anche di quella dell'Unione europea.

La legge del 1998 – che si autodichiara adottata «in attuazione dell'articolo 12 della Costituzione e in conseguenza dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea» (art. 1, comma 1) – prevede, in specie, l'esposizione permanente delle due bandiere all'esterno di una serie di edifici pubblici, a cominciare da quelli ove hanno la sede centrale gli organi costituzionali e di rilievo costituzionale (art. 2, commi 1 e 2).

Qualificando le proprie disposizioni come «norme generali regolatrici della materia» (art. 1, comma 2), la legge del 1998 affida, peraltro, a un regolamento governativo in delegificazione e alla normazione regionale il compito di emanare disposizioni attuative e integrative.

Il discrimen tra l'area di intervento dell'uno e dell'altra è segnato dalla tipologia dell'edificio.

È infatti previsto che le Regioni possano emanare norme di attuazione solo in rapporto ai casi di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della stessa legge n. 22 del 1998, ossia esclusivamente per

ciò che concerne l'esposizione delle bandiere, nazionale ed europea, presso le sedi dei consigli regionali, provinciali e comunali (in occasione delle loro riunioni).

In tutti gli altri casi indicati dal citato art. 2, è deputato a provvedere il regolamento (art. 1, comma 2).

Nei medesimi limiti di competenza ora indicati, regolamento e norme regionali vengono abilitati, altresì, a dettare una disciplina integrativa riguardo alle modalità di uso ed esposizione delle predette due bandiere, nonché di «gonfaloni, stemmi e vessilli», anche con riferimento a ulteriori organismi di diritto pubblico (art. 2, comma 3).

Il regolamento governativo, emanato con d.P.R. n. 121 del 2000, amplia il novero degli edifici all'esterno dei quali debbono essere esposte la bandiera della Repubblica italiana e quella dell'Unione europea, includendovi, tra gli altri, quelli adibiti a sede centrale o a ufficio periferico, con circoscrizione non inferiore alla provincia, delle autorità indipendenti e degli enti pubblici di carattere nazionale (art. 1, comma 1); prevede, altresì, una serie di casi nei quali le bandiere debbono essere esposte anche all'interno degli uffici pubblici (art. 6); regola, poi, le modalità e i tempi di esposizione (articoli da 2 a 5 e da 7 a 11).

Il regolamento si chiude con una disposizione specifica – l'art. 12 – relativa alle Regioni e agli enti locali. In base ad essa, «[l]'esposizione delle bandiere all'esterno e all'interno delle sedi delle regioni e degli enti locali è oggetto dell'autonomia normativa e regolamentare delle rispettive amministrazioni».

Si prevede, nondimeno, che la bandiera nazionale e quella europea debbano essere «esposte congiuntamente al vessillo o gonfalone proprio dell'ente ogni volta che è prescritta l'esposizione di quest'ultimo, osservata la prioritaria dignità della bandiera nazionale».

2.3.– Uno degli aspetti maggiormente innovativi della legge del 1998 e del regolamento del 2000 è consistito, dunque, nella presa d'atto del carattere decentrato della Repubblica e del fatto che la bandiera nazionale si trovi conseguentemente a dover convivere con i simboli delle autonomie territoriali.

Tale presa d'atto si è manifestata sotto due aspetti: da un lato, si è consentito alle Regioni e agli enti locali di disciplinare l'esposizione delle bandiere, compresa quella nazionale, all'esterno e all'interno delle proprie sedi; dall'altro, si è riconosciuta l'esistenza di «vessilli» e «gonfaloni» di tali enti, la cui disciplina resta affidata all'autonomia normativa e regolamentare dei medesimi.

Per quanto attiene, in particolare, alle Regioni, sia ad autonomia differenziata che ordinaria, già prima della legge del 1998 loro plurimi statuti prevedevano che la Regione avesse propri simboli ufficiali. Ed alcune leggi regionali erano, in effetti, intervenute ad individuare tali simboli.

Con la sentenza n. 365 del 1990, questa Corte ha riconosciuto alle Regioni la competenza a legiferare in materia di adozione e definizione dei propri simboli anche in assenza di una espressa previsione statutaria, individuandone il generale fondamento nel principio di autonomia enunciato dall'art. 5 Cost., in relazione agli artt. 115 e seguenti Cost.: principio «teso a conferire il massimo rilievo alle collettività locali, e particolarmente a quelle regionali, come soggetti reali del nostro ordinamento (che risulta unitariamente dalla loro molteplicità), punti sicuri di riferimento della sua consistenza democratica».

La portata del principio stesso, così individuata, «implica che non può non ritenersi contenuto minimale dell'autonomia della regione il potere di scegliere i segni più idonei a distinguere l'identità stessa della collettività che essa rappresenta».

2.4.– Di seguito alla legge n. 22 del 1998, si è registrato, in fatto, un ampio e diffuso intervento della legislazione regionale sulla materia, particolarmente con riguardo alle bandiere.

La legislazione regionale successiva al 1998 non si limita, d'altro canto, come quella precedente, a descrivere i simboli ufficiali della Regione, ma regola in modo specifico i luoghi, i casi e i modi della loro esposizione: dettando, così, una disciplina parallela a quella recata dalla legge n. 22 del 1998 e dal d.P.R. n. 121 del 2000 con riguardo alla bandiera nazionale.

Per quel che attiene in particolare alla Regione Veneto, essa è intervenuta a disciplinare i propri simboli ufficiali già con la legge reg. Veneto n. 56 del 1975.

Tale legge, già nel testo originario, includeva tra i simboli ufficiali della Regione, accanto al gonfalone e allo stemma, anche la bandiera (art. 3, secondo comma).

Conformemente all'indirizzo dell'epoca, la legge si limitava peraltro a individuare le caratteristiche di quest'ultima, senza regolare in alcun modo l'uso della stessa da parte delle pubbliche autorità.

Disposizioni in ordine all'uso e all'esposizione della bandiera regionale sono state introdotte – all'indomani della legge statale n. 22 del 1998 – con la legge della Regione Veneto 10 aprile 1998, n. 10 (Disposizioni per l'uso e l'esposizione della bandiera della Regione del Veneto), successivamente integrata dalla legge della Regione Veneto 24 novembre 2003, n. 35 (Modifica alla legge regionale 10 aprile 1998, n. 10 “Disposizioni per l'uso e l'esposizione della bandiera della Regione del Veneto” e successive modificazioni).

Tale legge prevedeva, in specie, che la bandiera dovesse essere esposta (con limiti temporali diversi a seconda dei casi) all'esterno delle sedi degli organi regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, nonché dei «segggi elettorali durante le consultazioni» tenute nella Regione Veneto e degli «edifici scolastici» (art. 2).

Dopo che la legge regionale statutaria del Veneto 17 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto) aveva stabilito, all'art. 1, comma 4, che «[l]a Regione è rappresentata dalla bandiera, dal gonfalone e dallo stemma», la materia è stata, peraltro, ridisciplinata ex novo, e in senso fortemente ampliativo, dalla legge reg. Veneto n. 28 del 2017 – oggi impugnata – la quale, abrogando la citata legge reg. n. 10 del 1998, ha inserito, tramite novellazione, le disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali all'interno della legge reg. Veneto n. 56 del 1975.

L'art. 3, comma 1, della legge denunciata aggiunge, in specie, alla legge del 1975 l'art. 7-bis, il cui comma 1 stabilisce che la bandiera veneta è esposta all'esterno degli edifici pubblici nella Regione Veneto «nei casi previsti dalla legge e, previa espressa disposizione od autorizzazione del Presidente della Giunta regionale, in occasione di avvenimenti che rivestano particolare importanza e solennità regionale o locale».

Di seguito a tale previsione, il comma 2 del medesimo art. 7-bis reca un lungo elenco di ipotesi nelle quali la bandiera «viene altresì esposta»: formula che, con l'impiego dell'indicativo presente, imprime inequivocabilmente all'adempimento connotati di doverosità.

Ciò è peraltro confermato dalla disposizione di cui al successivo art. 7-septies (aggiunto dall'art. 8, comma 1, della legge reg. Veneto n. 28 del 2017) – sulla quale parimente si appuntano le censure del ricorrente – ove si stabilisce che «[l]a violazione delle norme di cui al comma 2 dell'articolo 7-bis comporta a carico dei trasgressori l'applicazione della sanzione amministrativa da euro 100 (cento) a euro 1.000 (mille)».

Il dato saliente agli odierni fini – costituente, al tempo stesso, anche un tratto distintivo della legislazione veneta nel folto panorama della normativa regionale in materia – è che, diversamente dall'abrogato art. 2, comma 2, della legge reg. Veneto n. 10 del 1998, la disposizione impugnata prescrive l'esposizione del vessillo regionale anche su edifici adibiti a sede di organi e uffici statali, nonché su edifici e natanti di enti e organismi pubblici nazionali.

Le censure del Presidente del Consiglio dei ministri investono in modo specifico le previsioni di cui alle lettere a), d), f) ed n) del comma 2 del nuovo art. 7-bis, in forza delle quali la bandiera veneta deve essere esposta: «a) all'esterno degli edifici sedi della Prefettura e degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato, della Regione, dei comuni e delle province, della Città metropolitana, nonché sedi di consorzi ed unioni di enti locali, delle comunità montane e degli altri organismi pubblici» (locuzione, quest'ultima, che nella sua genericità si presta a ricomprendere anche gli organismi pubblici nazionali); «d) all'esterno degli enti pubblici che ricevono in via ordinaria finanziamenti o contributi a carico del bilancio regionale» (non esclusi, dunque, anche in questo caso, gli enti pubblici nazionali); «f) ogni qualvolta sia esposta la bandiera della Repubblica o dell'Unione Europea»; «n) sulle imbarcazioni di proprietà della Regione, dei comuni, delle province e della Città metropolitana e degli altri organismi pubblici nonché delle imbarcazioni

private acquistate con il contributo, anche parziale, della Regione del Veneto» (laddove, di nuovo, l'indifferenziata espressione «organismi pubblici» risulta atta a conglobare anche gli organismi nazionali).

3.– Ciò premesso, le questioni con le quali si denuncia l'incompatibilità dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Veneto n. 28 del 2017 con gli artt. 5 e 117, secondo comma, lettera g), Cost., sono fondate.

3.1.– Seguendo l'ordine delle censure prospettato dal ricorrente, che riflette il relativo rapporto di pregiudizialità logico-giuridica (sul carattere pregiudiziale delle censure che denunciano la violazione del riparto delle competenze legislative rispetto a quelle che investono il contenuto della norma regionale denunciata, sentenza n. 81 del 2017), deve rilevarsi, anzitutto, come la disposizione impugnata invada la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.).

La giurisprudenza di questa Corte è, infatti, costante nell'affermare che le Regioni – pena la violazione del parametro costituzionale ora indicato – «non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale» (sentenze n. 9 del 2016, n. 104 del 2010, n. 10 del 2008 e n. 322 del 2006; in senso analogo, altresì, sentenze n. 2 del 2013, n. 159 del 2012 e n. 134 del 2004).

Tale preclusione opera anche con riguardo alla previsione di «forme di collaborazione e di coordinamento», le quali, ove coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, «non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa», dovendo trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati (sentenze n. 9 del 2016, n. 104 del 2010, n. 10 del 2008, n. 322 e n. 30 del 2006; analogamente, sentenza n. 213 del 2006). Ciò, a prescindere dalla improprietà del richiamo dell'odierna resistente al principio di leale collaborazione, di fronte ad una previsione normativa introdotta in modo affatto unilaterale dalla Regione.

Con riguardo a tematica che presenta qualche assonanza con quella dei simboli, questa Corte ha avuto anche modo di affermare, in sede di conflitto di attribuzioni, che non spetta alla Regione il potere di disciplinare l'ordine delle precedenze tra le cariche pubbliche, coinvolgendo in tale ordine anche organi statali, trattandosi di intervento che – se pure limitato alle sole cerimonie locali – incide, comunque sia, sulla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. alla competenza esclusiva dello Stato per assicurarne l'esercizio unitario (sentenza n. 311 del 2008).

Va da sé, per altro verso, che, alla luce dell'univoco tenore della norma costituzionale evocata, i principi ora ricordati sono destinati a valere allo stesso modo anche in rapporto agli organi degli «enti pubblici nazionali».

Nel caso in esame, la disposizione regionale impugnata pone a carico di organi e amministrazioni dello Stato (a cominciare dai prefetti), nonché di organismi ed enti pubblici nazionali, uno specifico obbligo di fare (l'esposizione della bandiera veneta all'esterno degli edifici in cui gli uffici in questione hanno sede, o sulle imbarcazioni di proprietà degli organismi).

Il carattere meramente materiale dell'attività, in sé e per sé considerata, non esclude che si tratti di obbligo riconducibile alla sfera dell'«organizzazione amministrativa», posto che l'esposizione pubblica di un simbolo ufficiale è destinata ad assumere una valenza connotativa delle funzioni che gli uffici ed enti considerati sono chiamati ad esercitare (e degli stessi uffici ed enti).

Né può farsi leva, in senso contrario – come ipotizza la resistente – sul ricordato riconoscimento, da parte di questa Corte, già prima della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, della competenza delle Regioni a legiferare in materia di adozione e definizione dei simboli regionali, sulla base del generale principio di autonomia espresso dall'art. 5 Cost. (sentenza n. 365 del 1990).

Nel frangente non è infatti in discussione – per valersi delle parole della sentenza ora citata – il potere della Regione «di scegliere i segni più idonei a distinguere l'identità stessa della collettività che essa rappresenta», ma la pretesa della Regione di imporre l'uso di tali segni ad organi ed enti che, se pure operanti nel territorio regionale, sono espressivi di una collettività distinta e più vasta (quella dell'intera nazione).

Questa stessa considerazione rende non rilevante la circostanza – sulla quale pure pone l'accento la difesa regionale – che la norma impugnata intervenga in un ambito distinto da quello regolato dalla legge n. 22 del 1998, la quale si occupa della sola esposizione della bandiera nazionale e di quella della Unione europea, affidando ad ulteriori norme di attuazione, statali e regionali, il compito di introdurre una disciplina più circostanziata, nonché previsioni di carattere integrativo.

Da ciò non è lecito, comunque sia, inferire che il legislatore regionale sia abilitato a vincolare all'impiego del vessillo veneto anche organi dello Stato e di enti pubblici nazionali.

3.2.– Fondata è, peraltro, anche la censura di violazione dell'art. 5 Cost., nella parte in cui enuncia il principio di unità e indivisibilità della Repubblica.

Per questo verso, il citato art. 5 Cost. deve essere letto alla luce della specifica disposizione costituzionale – collocata anch'essa, come detto, tra i «principi fondamentali» – relativa alla bandiera: ossia l'art. 12, pur non evocato come parametro dal ricorrente, che individua nel «tricolore italiano» la bandiera della Repubblica, erigendola a simbolo dell'unità nazionale.

Traguardato alla luce dell'art. 12, l'art. 5 Cost. esclude che lo Stato-soggetto possa essere costretto dal legislatore regionale a fare uso pubblico di simboli – quali, nella specie, le bandiere regionali – che la Costituzione non consente di considerare come riferibili all'intera collettività nazionale.

Non è condivisibile, al riguardo, la tesi della difesa della Regione, secondo la quale la disposizione censurata, lungi dal violare l'art. 5 Cost., lo attuerebbe, nella parte in cui, pur qualificando la Repubblica come «una e indivisibile», le affida però il compito di promuovere le autonomie locali, affermando così il principio del pluralismo.

L'esposizione della bandiera veneta, in aggiunta alla (e non già in sostituzione della) bandiera nazionale, mirerebbe – secondo la resistente – segnatamente ad esaltare il raccordo tra gli uffici statali e la realtà territoriale in cui operano, realizzando una istanza di sintesi della pluralità in unità non dissimile, nella sostanza, da quella che giustifica l'accostamento – voluto dallo stesso legislatore statale – della bandiera nazionale alla bandiera dell'Unione europea nelle sedi dei massimi organi dello Stato.

Al riguardo, va osservato che l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, costituzionalmente imposte come tratti che qualificano lo Stato-soggetto espressivo della comunità nazionale, comportano che le Regioni non possano avanzare la pretesa di affiancare imperativamente alla bandiera della Repubblica, configurata dalla Costituzione quale elemento simbolico “tipizzante”, i vessilli delle autonomie locali in tutte le ipotesi in cui il simbolo stesso sia chiamato a palesare il carattere “nazionale” dell'attività svolta da determinati organismi, enti o uffici.

Né è probante, in contrario, il richiamo della Regione alla esposizione congiunta delle bandiere italiana e dell'Unione europea, prevista dalla stessa legislazione statale.

A prescindere dalla chiara eterogeneità dei rapporti tra Unione europea e Stati membri rispetto ai rapporti tra Repubblica italiana e Regioni, vale osservare che con la legge n. 22 del 1998 lo Stato ha disposto la contemporanea esposizione delle due bandiere, italiana ed europea, all'esterno degli uffici pubblici italiani, allo stesso modo in cui le Regioni ben possono prevedere l'esposizione congiunta delle bandiere regionale e italiana – nonché europea – nei loro uffici e negli uffici degli enti locali.

Lo Stato italiano non ha preteso, per contro, di imporre l'esposizione della bandiera nazionale ad organi e uffici rappresentativi della comunità sovranazionale di cui l'Italia è parte, come invece ha inteso fare, *mutatis mutandis*, la Regione Veneto con la norma impugnata, nei rapporti con lo Stato.

3.3.– L’art. 3, comma 1, della legge reg. Veneto n. 28 del 2017, va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, aggiungendo alla legge reg. Veneto n. 56 del 1975 l’art. 7-bis, comma 2, lettere a), d), f) ed n), prevede l’obbligo di esporre la bandiera regionale all’esterno di edifici adibiti a sede di organi e uffici statali e di enti e organismi pubblici nazionali, nonché su imbarcazioni di proprietà di questi ultimi.

3.4.– La questione sollevata in riferimento all’art. 3 Cost. resta assorbita.

4.– Per quanto attiene, invece, alle questioni che investono la disposizione sanzionatoria di cui all’art. 7-septies, comma 1, della legge reg. Veneto n. 56 del 1975, introdotta dall’art. 8, comma 1, della legge reg. Veneto n. 28 del 2017, occorre rilevare che tale disposizione individua le condotte sanzionate tramite mero rinvio alla norma impositiva dell’obbligo di esposizione della bandiera regionale (nuovo art. 7-bis, comma 2, della legge reg. Veneto n. 56 del 1975).

L’ablazione parziale di quest’ultima norma, conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale nei termini dianzi indicati, comporta, dunque, che la disposizione sanzionatoria resti applicabile esclusivamente in rapporto a fattispecie diverse da quelle dichiarate illegittime e alle quali si riferiscono le censure del ricorrente, senza che sia necessario alcun ulteriore ed autonomo intervento di limitazione della sfera di operatività della disposizione stessa.

Le questioni aventi ad oggetto il citato art. 8, comma 1, debbono essere dichiarate pertanto non fondate (per una ipotesi analoga, sentenza n. 121 del 2018, punto 11.3 del Considerato in diritto).

5.– La decisione sul merito del ricorso assorbe, infine, l’istanza cautelare di sospensione dell’efficacia delle disposizioni impugnate, formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri (sentenze n. 5 del 2018, n. 145 e n. 141 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, della legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28 (Nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione del Veneto modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 “Gonfalone e stemma della Regione”), nella parte in cui, aggiungendo l’art. 7-bis, comma 2, lettere a), d), f) ed n), alla legge della Regione Veneto 20 maggio 1975, n. 56 (Bandiera, gonfalone, fascia e stemma della Regione), prevede l’obbligo di esporre la bandiera regionale all’esterno di edifici adibiti a sede di organi e uffici statali e di enti e organismi pubblici nazionali, nonché su imbarcazioni di proprietà di questi ultimi;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, della legge reg. Veneto n. 28 del 2017, nella parte in cui aggiunge l’art. 7-septies, comma 1, alla legge reg. Veneto n. 56 del 1975, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5 e 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Giorgio LATTANZI, Presidente
Franco MODUGNO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 ottobre 2018.

Sentenza: 25 settembre 2018, n. 185

Materia: ordinamento civile

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: articoli 3, 76, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione e al principio di leale collaborazione

Ricorrente: Regione Veneto e Regione Lombardia

Oggetto: articoli 61, comma 2, 62, comma 7, 64, 65 e 72, quest'ultimo anche in relazione all'art. 73, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106»

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 72, comma 3, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106», nel testo antecedente alle modifiche di cui all'art. 19 del decreto legislativo 3 agosto 2018, n. 105, intitolato «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante: “Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106”», nella parte in cui non prevede che l'atto d'indirizzo con cui il Ministro del lavoro e delle politiche sociali determina annualmente «gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili sul Fondo medesimo» sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 61, comma 2, 62, comma 7, 64, 65 e 72, quest'ultimo anche in relazione all'articolo 73, del d.lgs. n. 117 del 2017 in riferimento all'art. 119 della Costituzione;

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 61, comma 2, 62, comma 7, 64 e 65 – quest'ultimo nel testo introdotto dall'art. 18 del d.lgs. n. 105 del 2018 – del d.lgs. n. 117 del 2017, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 della Costituzione e al principio di leale collaborazione;

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 64 e 65 – quest'ultimo nel testo introdotto dall'articolo 18 del d.lgs. n. 105 del 2018 – del d.lgs. n. 117 del in riferimento all'articolo 76 della Costituzione.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Le Regioni ricorrenti, ritengono che il Governo, delegato al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative al “Terzo settore”, (secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 20, commi 3 e 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, e successive modificazioni) in forza della legge 6 giugno 2016, n. 106 (Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale), abbia sì circoscritto l'ambito dell'intervento normativo, individuando le attività d'interesse generale che

devono essere esercitate per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, senza però tenere in debito conto che il *vasto orizzonte di tali attività determinerebbe un rilevante impatto su numerosi ambiti materiali affidati alle cure delle Regioni*,

Quanto sopra avrebbe dovuto comportare di conseguenza il riconoscimento in capo alle Regioni di un ruolo centrale, nella definizione delle priorità d'intervento e della politica sociale da attuare per il soddisfacimento dei bisogni delle popolazioni locali, proprio in ragione della stretta correlazione esistente tra le stesse attività e il territorio, per conformare i servizi d'interesse generale alle specifiche e particolari esigenze territoriali.

Le ricorrenti ritengono preliminarmente di dover distinguere per quali aspetti la disciplina di cui al d.lgs. n. 117 del 2017 afferisca alle competenze esclusive dello Stato in materia di "ordinamento civile", "tutela della concorrenza", "sistema tributario" e "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", nonché invece, per quali profili la stessa disciplina sia di competenza legislativa e amministrativa, *oltreché politica*, delle Regioni.

Le Regioni riconoscono che la disciplina *regolatoria* che definisce la natura, il funzionamento e la strutturazione degli enti facenti parte del Terzo settore, quali soggetti di diritto privato, debba senza dubbio ricondotta all'ambito dell'ordinamento civile.

Allo stesso modo, la disciplina tributaria, pur ove determini in via indiretta indirizzi di politica sociale in grado di limitare l'autonomia regionale, potrebbe ritenersi afferente al sistema tributario.

Parimenti, le varie disposizioni dirette a evitare che il regime di favore per i soggetti del Terzo settore possa alterare la libera concorrenza sarebbero annoverabili nell'ambito della "tutela della concorrenza", così come la definizione dei livelli minimi ed essenziali dei servizi sociali da assicurare sull'intero territorio nazionale, sia da annoverarsi pacificamente quale competenza esclusiva dello Stato .

Diversamente, le disposizioni che configurano un modello di amministrazione articolata non sembrerebbero rientrare fra gli ambiti materiali di competenza esclusiva dello Stato, in quanto esse infatti, inciderebbero sull'autonomia delle Regioni nelle scelte di politica sanitaria, turistica, sociale, culturale, che ad esse competono.

Il legislatore statale non avrebbe previsto un adeguato coinvolgimento delle autonomie territoriali, *che subirebbero così un pregiudizio senza alcuna forma di compensazione*.

Le Regioni Veneto e Lombardia impugnano, per violazione degli articoli 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, gli articoli 61, comma 2, 62, comma 7 e 64.

Le disposizioni disciplinano l'Organismo nazionale di controllo (ONC), attribuiscono allo stesso funzioni di governo del sistema del "Terzo settore", tra cui, in particolare, l'individuazione del numero di enti accreditabili come Centri di servizio per il volontariato (CSV) nel territorio nazionale, nonché la determinazione dell'ammontare del finanziamento stabile triennale spettante ai suddetti centri, con la relativa ripartizione annuale e territoriale, su base regionale.

Viene contestato la mancata previsione di un'adeguata partecipazione regionale all'organo di amministrazione dell'ONC, ovvero la mancata previsione che l'esercizio delle funzioni svolte dallo stesso avvenga previo parere o intesa con le Regioni, quanto meno attraverso le "conferenze intergovernative".

Sono altresì impugnati gli articoli 64 e 65, che disciplinano l'ONC e gli organismi territoriali di controllo (OTC) in quanto il legislatore delegato avrebbe accentrato in capo all'ONC tutte le funzioni di governo del sistema del Terzo settore, in contrasto con i principi di cui alla legge 6 giugno 2016, n. 106 (Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale), che prevederebbe, invece, l'attribuzione di poteri decisori in capo a organismi regionali o sovraregionali, con conseguente lesione delle competenze costituzionali delle Regioni di cui agli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione.

In ultimo è impugnato l'articolo 72, che disciplina le modalità di funzionamento e di utilizzo delle risorse del "Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo

settore” (FUN).

Questo è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per sostenere lo svolgimento di attività di interesse generale rientranti nell’ambito del Terzo settore, attraverso il finanziamento d’iniziativa e progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni ed inciderebbe significativamente su numerosi settori di competenza regionale, e secondo la prospettazione di parte ricorrente comprimerebbe l’autonomia degli enti territoriali nell’amministrare interessi pubblici, senza che siano previste modalità di coinvolgimento delle Regioni riguardo alla determinazione dei criteri di ripartizione del fondo sui rispettivi territori e di distribuzione delle relative risorse.

La Corte preliminarmente dichiara inammissibili le censure fondate sulla violazione dell’articolo 119 della Costituzione, in quanto il parametro invocato non è stato richiamato nelle singole questioni e la presunta violazione non è pertanto sorretta da adeguata motivazione.

Nel respingere le censure di illegittimità costituzionale, la Corte premette il quadro di riferimento alla normativa specifica, definendo *” il Terzo settore come il complesso dei soggetti di diritto privato che esercitano, in via esclusiva o principale, una o più attività d’interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi, in attuazione del principio di sussidiarietà.”*

Le attività sopra individuate: *“prima ancora che venisse enunciato nella Costituzione il principio di sussidiarietà, ora inscritto nell’art. 118 Cost.,”* sono state ricondotte dalla giurisprudenza costituzionale, più specificamente per ciò che attiene al volontariato, all’ambito delle libertà sociali garantite dall’articolo 2 della Costituzione, in quanto poste in essere da soggetti privati che operano per scopi di utilità collettiva e di solidarietà sociale (sentenze n. 500 del 1993, n. 355, n. 202 e n. 75 del 1992).

Le attività sono assai eterogenee per cui il Terzo settore non può essere definito una *“materia”* in senso stretto e la relativa disciplina, non può essere rigidamente classificata, poiché le attività ad essa afferenti sono svolte nei più diversi ambiti materiali, sia di competenza dello Stato, sia di competenza regionale.

Diversamente è invece per i soggetti che operano nel Terzo settore, in quanto sono soggetti di diritto privato, la loro conformazione specifica, la loro organizzazione e le disposizioni fondamentali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nella materia *”ordinamento civile”*.

La suddetta materia comprende le discipline sopraindicate, *allo scopo di garantire l’uniformità di trattamento sull’intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza (ex plurimis, sentenze n. 287 del 2016, n. 97 del 2014, n. 290 del 2013, n. 123 del 2010 e n. 401 del 2007), oltretutto di assicurare l’«essenziale e irrinunciabile autonomia» che deve caratterizzare i soggetti del Terzo settore (sentenza n. 75 del 1992), nel rispetto dell’art. 118, quarto comma, Costituzione (sentenze n. 301 e n. 300 del 2003).*

Nell’assetto organico del Codice del Terzo settore un ruolo peculiare è attribuito ai CSV (Centri di servizio per il volontariato articolo 61), enti costituiti in forma di associazione riconosciuta da organizzazioni di volontariato e da altri soggetti del Terzo settore.

Ad essi compete la funzione di organizzare, gestire ed erogare servizi di supporto tecnico, formativo e informativo per promuovere e rafforzare la presenza e il ruolo dei volontari, con particolare riferimento alle organizzazioni di volontariato.

Per lo svolgimento di tali attività, i soggetti che vogliono essere riconosciuti quali CSV sono accreditati presso le pubbliche amministrazioni, sulla base di specifici requisiti e caratteristiche.

Le attività dei CSV, sono finanziate attraverso il FUN (Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore articolo 62), alimentato da contributi annuali delle fondazioni di origine bancaria.

La natura dei CSV è quella di soggetti di diritto privato che interagiscono con tutta la rete del Terzo settore, al fine di promuoverne e facilitarne le attività, per cui la disciplina del loro regime giuridico è ricondotta necessariamente alla potestà esclusiva statale in materia di

ordinamento civile.

L'articolo 64 ha previsto l'istituzione di un apposito organismo, Organismo nazionale di controllo (ONC), al fine di svolgere le funzioni d'indirizzo, controllo e vigilanza sui CSV.

Si tratta di una fondazione con personalità giuridica di diritto privato, costituita con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, a cui spettano: l'amministrazione del FUN, la fissazione degli indirizzi strategici generali da perseguirsi attraverso le relative risorse, il riparto su base regionale del finanziamento dei CSV, nonché l'accreditamento degli stessi.

La natura di organismo di controllo e di supporto dell'attività di soggetti di diritto privato si riflette sulla struttura dello stesso ONC (articolo 64).

I suoi componenti sono designati principalmente dai vari attori sociali del Terzo settore, con particolare rilievo per le fondazioni di origine bancaria (sette membri su un totale di tredici).

Due membri sono designati dalle amministrazioni pubbliche, uno dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali e uno dalla Conferenza Stato-Regioni.

Le funzioni dell'ONC, inoltre, sono esercitate in raccordo con gli OTC (organismi territoriali di controllo articolo 65). Tali organismi, sono privi di autonoma soggettività giuridica e svolgono rilevanti funzioni di controllo sui CSV del territorio di riferimento.

Essi sono disciplinati dando rappresentanza maggioritaria anche in questo caso ai soggetti del Terzo settore (predominanza delle designazioni da parte delle fondazioni di origine bancaria, alle Regioni e alle Province autonome spetta la scelta di due componenti degli organismi).

Gli OTC effettuano attività di tipo istruttorio per l'accreditamento dei CSV e hanno poteri rilevanti nel controllo sugli stessi, vigilando sulla permanenza dei requisiti di accreditamento, come sopra detto sulla base di criteri rigidamente stabiliti per legge, e sulla legittimità e sulla correttezza dell'attività di tali soggetti in relazione all'uso delle risorse del FUN. Inoltre, spettano agli OTC anche il riparto tra i CSV collocati in ciascuna Regione del finanziamento deliberato dall'ONC, nonché l'ammissione al finanziamento della relativa programmazione.

Così come per i CSV, la disciplina dell'ONC ricade nella materia ordinamento civile. Il legislatore statale, infatti, ha attribuito a una fondazione di diritto privato funzioni d'indirizzo, controllo e vigilanza su soggetti che agiscono nell'ambito dei rapporti privatistici.

Sebbene la fondazione sia costituita con atto ministeriale, non si tratta di una forma di governo pubblico del Terzo settore, bensì della regolamentazione di assetti che concernono i rapporti tra soggetti di diritto privato, in attuazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, quarto comma, Cost.; principio che si realizza anche attraverso la collocazione di funzioni di vigilanza e di controllo entro la trama dei rapporti interprivati.

La scelta del legislatore statale, nell'attuare la delega conferitagli all'articolo 5, comma 1, lettera f), della legge n. 106 del 2016, è stata caratterizzata da una impostazione più accentrata di altre che potevano prospettarsi, e questo secondo la Corte può aver generato *la pur erronea opinione che ci si trovi innanzi a un organismo pubblico. Ma così non è, poiché rimane pur sempre la disciplina di organismi privati, secondo un modello organizzativo che si riconduce alla tematica del Libro primo, Titolo II, del codice civile.*

A conferma della materia ordinamento civile in cui ricade la disciplina dell'ONC, soccorre la composizione di esso, per la quale, coerentemente, è prevista la prevalenza di rappresentanti privati, ed una minima e peraltro paritaria, rappresentanza di Stato e Regioni, come non può che essere, data la natura dell'organismo che riveste carattere di diritto privato e non appartiene all'amministrazione pubblica.

Anche in riferimento alle funzioni dell'ONC, queste sono di diritto privato in quanto attinenti sostanzialmente alla regolamentazione del sistema dei CSV (soggetti privati), attraverso la vigilanza e il controllo sugli stessi e l'amministrazione del FUN.

Quest'ultimo è volto a finanziare proprio il funzionamento dei CSV e non le attività del Terzo settore, per cui non attengono agli ambiti materiali in cui esse si realizzano, ambiti questiche possono certamente anche rientrare nelle competenze regionali.

La Corte ritiene che l'assetto delle disposizioni regolative di cui sopra, sia corrispondente alle imprescindibili esigenze di uniformità per la disciplina del Terzo settore sul territorio nazionale

e che tali esigenze non comportino un *irragionevole sacrificio delle specificità territoriali*, non ravvisa pertanto alcuna violazione dei parametri costituzionali invocati degli articoli 3 e 97.

Viene altresì giudicata infondata la questione di illegittimità costituzionale degli articoli 64 e 65 sollevata in relazione all'articolo 76 della Costituzione per la violazione dei principi stabiliti dalla legge delega all'articolo 5, comma 1, lettera f).

La rete di organismi regionali, sovra regionali e coordinata sul piano nazionale delineata nel suddetto articolo 5 della legge delega, risulta ben disciplinata nel rispetto delle esigenze territoriali attraverso gli OTC, (accreditamento CSV, riparto risorse, vigilanza) ed il coordinamento nazionale mediante l'ONC, con le funzioni di indirizzo e pianificazione strategica, così come previsto nella delega.

La censura relativa alla violazione del principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 della Costituzione, parametro invocato dalle ricorrenti per l'articolo 72 "Fondo per il finanziamento di progetti ed attività di interesse generale del terzo settore", viene giudicata fondata.

Il fondo, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previsto allo scopo di sostenere lo svolgimento di attività d'interesse generale rientranti nell'ambito del Terzo settore, con finanziamento d'iniziative e di progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni comprese tra i soggetti del Terzo settore.

A tal fine, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con proprio decreto, adotta ogni anno un atto d'indirizzo con cui sono determinati gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili sul fondo medesimo, sono poi individuati dallo stesso Ministero i soggetti attuatori degli interventi da finanziarsi.

Il fondo interviene quindi a finanziare quelle attività d'interesse generale svolte dai soggetti del Terzo settore, in quegli ambiti materiali, che possono spettare anche alla competenza regionale, concorrente o residuale (*si pensi alle politiche sociali, allo sport, alla sanità o al turismo*).

La Corte con costante giurisprudenza ha più volte *affermato che la disciplina con legge statale di finanziamenti in materie spettanti alla potestà legislativa regionale risulta compatibile con l'assetto costituzionale delle competenze solo ove siano previste, in ossequio al principio di leale collaborazione, forme di coinvolgimento delle Regioni nella gestione dei relativi fondi (ex plurimis, sentenze n. 189 del 2015, n. 168 e n. 50 del 2008, n. 222 del 2005, n. 424 e n. 16 del 2004). La sede di tale coinvolgimento regionale..... va individuata nella Conferenza Stato-Regioni, attraverso lo strumento dell'intesa sulle modalità di utilizzo e di gestione del fondo in questione (ex plurimis, sentenze n. 211 del 2016 e n. 273 del 2013).*

La declaratoria d'illegittimità costituzionale è limitata al solo comma 3 dell'art. 72, , del d.lgs. n. 117 del 2017 nella parte in cui non prevede la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni sull'atto d'indirizzo con cui sono determinati gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili sul «Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore.

E' dichiarata l'illegittimità del suddetto comma nel testo originario, in quanto con l'articolo 19 del decreto legislativo 105 del 2018, correttivo appunto del Codice del Terzo settore, esso è stato modificato in modo soddisfacente per le ricorrenti, ma avendo avuto applicazione medio tempore per il 2017, non poteva essere dichiarata cessata la materia del contendere.

Terzo settore - Accredimento e finanziamento dei Centri di servizio per il volontariato - Organismo nazionale di controllo e Organismi territoriali di controllo: composizione e funzioni - Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale: modalità di funzionamento e di utilizzo delle relative risorse. - Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106», artt. 61, comma 2, 62, comma 7, 64, 65 e 72, quest'ultimo anche in relazione all'art. 73. - (T-180185) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.41 del 17-10-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 61, comma 2, 62, comma 7, 64, 65 e 72, quest'ultimo anche in relazione all'art. 73, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106», promossi con ricorsi della Regione Veneto e della Regione Lombardia, notificati il 29 settembre - 5 ottobre 2017, depositati in cancelleria il 9 ottobre 2017, iscritti rispettivamente ai nn. 79 e 80 del registro ricorsi 2017 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 settembre 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Ezio Zanon per la Regione Veneto, Andrea Manzi per la Regione Veneto e per la Regione Lombardia, Piera Pujatti per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto (reg. ric. n. 79 del 2017) e la Regione Lombardia (reg. ric. n. 80 del 2017) hanno promosso, in riferimento agli artt. 3, 76, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 61, comma 2, 62, comma 7, 64, 65 e 72, quest'ultimo anche in relazione all'art. 73, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106».

2.– In considerazione dell'identità delle norme denunciate e delle censure proposte i due giudizi devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.– Un primo gruppo di censure riguarda gli artt. 61, comma 2, 62, comma 7 e 64 del d.lgs. n. 117 del 2017, che disciplinano l'Organismo nazionale di controllo (da qui: ONC), attribuendo allo stesso funzioni di governo del sistema del "Terzo settore", tra cui, in particolare, l'individuazione del numero di enti accreditabili come Centri di servizio per il volontariato (da qui: CSV) nel territorio nazionale, nonché la determinazione dell'ammontare del finanziamento stabile triennale dei CSV, con la relativa ripartizione annuale e territoriale, su base regionale.

3.1.– Secondo le ricorrenti tali disposizioni violerebbero gli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., oltreché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., nella parte in cui non prevedono un'adeguata partecipazione regionale all'organo di amministrazione dell'ONC, ovvero non impongono che l'esercizio delle funzioni svolte dallo stesso avvenga previo parere o intesa con le Regioni, quanto meno attraverso le «conferenze intergovernative».

4.– Un secondo gruppo di censure concerne, invece, gli artt. 64 e 65 del d.lgs. n. 117 del 2017, che disciplinano l'ONC e gli organismi territoriali di controllo (da qui: OTC).

4.1.– Asseriscono le Regioni ricorrenti che tali disposizioni sarebbero lesive degli artt. 3, 76, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art.

120 Cost., in quanto il legislatore delegato avrebbe accentrato in capo all'ONC tutte le funzioni di governo del sistema del Terzo settore, in contrasto con i principi di cui alla legge 6 giugno 2016, n. 106 (Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale), che prevederebbe, invece, l'attribuzione di poteri decisori in capo a organismi regionali o sovraregionali, con conseguente lesione delle competenze costituzionali delle Regioni di cui agli artt. 114, 117 e 118 Cost.

5.– Infine, è impugnato l'art. 72 del d.lgs. n. 117 del 2017 (secondo la Regione Veneto anche in relazione all'art. 73), che disciplina le modalità di funzionamento e di utilizzo delle risorse del «Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore», istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al fine di sostenere lo svolgimento di attività di interesse generale rientranti nell'ambito del Terzo settore, attraverso il finanziamento d'iniziative e progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni.

5.1.– Tale disciplina violerebbe gli artt. 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., poiché inciderebbe significativamente su numerosi settori di competenza regionale, comprimendo l'autonomia degli enti territoriali nell'amministrare i correlati interessi pubblici, senza che siano previste modalità di coinvolgimento delle Regioni riguardo alla determinazione dei criteri di ripartizione del fondo sui rispettivi territori e di distribuzione delle relative risorse.

6.– In via preliminare, va evidenziato che le Regioni, nell'epigrafe e nelle conclusioni dei rispettivi ricorsi, censurano tutte le disposizioni impuginate anche in relazione all'art. 119 Cost.

Tale parametro, tuttavia, non è poi richiamato espressamente in relazione alle specifiche questioni, né le parti ricorrenti svolgono alcuna puntuale argomentazione riguardo alle ragioni per le quali le disposizioni impuginate violerebbero lo stesso parametro.

Siffatta carenza di motivazione, pertanto, rende le questioni promosse in riferimento all'art. 119 Cost. inammissibili (ex plurimis, sentenze n. 245 e n. 105 del 2017, n. 251 e n. 153 del 2015).

7.– Devono quindi essere esaminate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 61, comma 2, 62, comma 7, 64 e 65 del d.lgs. n. 117 del 2017, promosse in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost. e al principio di leale collaborazione.

7.1.– In via preliminare, va precisato che l'art. 18 del decreto legislativo 3 agosto 2018, n. 105, intitolato «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante: «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106»» ha parzialmente modificato l'art. 65, comma 2, del d.lgs. n. 117 del 2017, rideterminando il numero degli OTC.

Per quanto qui d'interesse, in particolare con riferimento al ricorso della Regione Veneto, l'attuale formulazione della disposizione non prevede più un unico OTC per Veneto e Friuli-Venezia Giulia, ma un organismo per ciascuna Regione.

Tale modifica non rileva ai fini dello scrutinio delle disposizioni impuginate, tenuto conto che oggetto di censura è il complessivo assetto organizzativo del sistema degli OTC e dell'ONC disciplinato dagli artt. 64 e 65 del d.lgs. n. 117 del 2017, di cui la disposizione modificata costituisce soltanto un limitato aspetto (richiamato dalle ricorrenti più che altro a scopo esemplificativo).

Si tratta di modifiche marginali e prive di carattere satisfattivo, tra l'altro limitate a profili d'interesse di una sola delle ricorrenti, che non mutano i termini delle questioni, le quali, pertanto, possono trasferirsi sul testo dell'art. 65 del d.lgs. n. 117 del 2017 oggi in vigore (tra le tante, sentenze n. 219 del 2013 e n. 193 del 2012).

7.2.– Nel merito le questioni non sono fondate.

7.2.1.– La legge n. 106 del 2016 e il d.lgs. n. 117 del 2017 delineano il Terzo settore come il complesso dei soggetti di diritto privato che esercitano, in via esclusiva o principale, una o più attività d'interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi, in attuazione del principio di sussidiarietà.

Siffatte attività, con specifico riferimento al volontariato – prima ancora che venisse enunciato nella Costituzione il principio di sussidiarietà, ora iscritto nell'art. 118 Cost. – erano state già ricondotte da questa Corte all'ambito delle libertà sociali garantite dall'art. 2 Cost., in quanto poste in essere da soggetti privati che operano per scopi di utilità collettiva e di solidarietà sociale (sentenze n. 500 del 1993, n. 355, n. 202 e n. 75 del 1992).

Si tratta di attività assai eterogenee e, pertanto, risulta evidente che il Terzo settore, come già il volontariato, non possa essere configurato quale “materia” in senso stretto.

La relativa disciplina, quindi, sfugge a una rigida classificazione, poiché le attività in questione sono destinate a svolgersi nei più diversi ambiti materiali, sia di competenza dello Stato, sia di competenza regionale.

Se questo vale per le attività, è tuttavia innegabile che i soggetti del Terzo settore, in quanto soggetti di diritto privato, per quanto attiene alla loro conformazione specifica, alla loro organizzazione e alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nell'«ordinamento civile».

L'«ordinamento civile», com'è noto, comprende tali discipline, allo scopo di garantire l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza (ex plurimis, sentenze n. 287 del 2016, n. 97 del 2014, n. 290 del 2013, n. 123 del 2010 e n. 401 del 2007), oltretutto di assicurare l'«essenziale e irrinunciabile autonomia» che deve caratterizzare i soggetti del Terzo settore (sentenza n. 75 del 1992), nel rispetto dell'art. 118, quarto comma, Cost. (sentenze n. 301 e n. 300 del 2003).

7.2.2.– Ciò premesso, nel sistema disegnato dal d.lgs. n. 117 del 2017 un ruolo peculiare è attribuito ai CSV (artt. 61 e 63), enti costituiti in forma di associazione riconosciuta da organizzazioni di volontariato e da altri soggetti del Terzo settore.

A tali soggetti spetta la funzione di organizzare, gestire ed erogare servizi di supporto tecnico, formativo e informativo per promuovere e rafforzare la presenza e il ruolo dei volontari, con particolare riferimento alle organizzazioni di volontariato.

Per lo svolgimento di tali attività i soggetti che vogliono essere riconosciuti quali CSV sono accreditati presso le pubbliche amministrazioni, sulla base di specifici requisiti e caratteristiche.

Le attività dei CSV, infine, sono finanziate attraverso un fondo (il FUN), alimentato da contributi annuali delle fondazioni di origine bancaria (art. 62).

L'art. 64 del d.lgs. n. 117 del 2017 ha previsto l'istituzione di un apposito organismo, l'ONC, al fine di svolgere le funzioni d'indirizzo, controllo e vigilanza sui CSV.

Si tratta di una fondazione con personalità giuridica di diritto privato, costituita con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, a cui spettano, in particolare l'amministrazione del FUN, la fissazione degli indirizzi strategici generali da perseguirsi attraverso le relative risorse, il riparto su base regionale del finanziamento dei CSV, nonché l'accredito degli stessi.

La natura di organismo di controllo e di supporto dell'attività di soggetti di diritto privato si riverbera sulla struttura dello stesso ONC.

I suoi componenti, infatti, sono designati principalmente dai vari attori sociali del Terzo settore, con particolare rilievo per le fondazioni di origine bancaria (sette membri su un totale di tredici).

Solo due membri sono designati dalle amministrazioni pubbliche, nello specifico uno dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali e uno dalla Conferenza Stato-Regioni.

Le funzioni dell'ONC, inoltre, sono esercitate in raccordo con gli OTC (art. 65).

Tali organismi, sebbene privi di autonoma personalità giuridica, svolgono rilevanti funzioni di controllo sui CSV del territorio di riferimento.

Essi sono disciplinati dando rappresentanza maggioritaria anche in questo caso ai soggetti del Terzo settore (sempre con una predominanza delle designazioni da parte delle fondazioni di origine bancaria, lasciando alle Regioni e alle Province autonome la scelta di due componenti degli organismi).

Gli OTC effettuano attività di tipo istruttorio per l'accreditamento dei CSV e hanno poteri rilevanti nel controllo sugli stessi, vigilando sulla permanenza dei requisiti di accreditamento e più in generale sulla legittimità e sulla correttezza dell'attività di tali soggetti in relazione all'uso delle risorse del FUN.

Inoltre, spettano agli OTC anche il riparto tra i CSV collocati in ciascuna Regione del finanziamento deliberato dall'ONC, nonché l'ammissione al finanziamento della relativa programmazione.

La natura dei CSV quali soggetti di diritto privato che interagiscono con tutta la rete del Terzo settore, al fine di promuoverne e facilitarne le attività, porta la disciplina del loro regime giuridico entro la potestà esclusiva statale in materia di «ordinamento civile».

Tali conclusioni devono essere estese anche alla disciplina dell'ONC. Il legislatore statale, infatti, ha attribuito a una fondazione di diritto privato funzioni d'indirizzo, controllo e vigilanza su soggetti che agiscono nell'ambito dei rapporti privatistici.

Ancorché la fondazione sia costituita con atto ministeriale, non si tratta di una forma di governo pubblico del Terzo settore, bensì della regolamentazione di assetti che concernono i rapporti tra soggetti di diritto privato, in attuazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, quarto comma, Cost.; principio che si realizza anche attraverso la collocazione di funzioni di vigilanza e di controllo entro la trama dei rapporti interprivati.

Non c'è dubbio che la scelta del legislatore statale, nell'attuazione della delega di cui all'art. 5, comma 1, lettera f), della legge n. 106 del 2016, sia stata caratterizzata da una impostazione più accentrata di altre parimenti possibili.

La qual cosa può aver generato la pur erronea opinione che ci si trovi innanzi a un organismo pubblico.

Ma così non è, poiché rimane pur sempre la disciplina di organismi privati, secondo un modello organizzativo che si riconduce alla tematica del Libro primo, Titolo II, del codice civile.

7.2.3.– Quanto rilevato palesa l'infondatezza delle doglianze regionali, in primo luogo riguardo alla composizione dell'ONC.

All'interno di tale organismo, infatti, vi è un'elevata prevalenza di rappresentanti privati, con una minima, ma paritaria, rappresentanza di Stato e Regioni. Una maggiore rappresentanza delle autonomie territoriali contrasterebbe con la natura dell'organismo, che non appartiene all'amministrazione pubblica.

7.2.4.– In secondo luogo, per quanto concerne le funzioni dell'ONC, queste si risolvono essenzialmente nella regolamentazione del sistema dei CSV, attraverso la vigilanza e il controllo sugli stessi e l'amministrazione del FUN.

Pertanto, esse non ineriscono agli ambiti materiali in cui si realizzano le attività del Terzo settore, che possono anche rientrare – e in più casi rientrano – nelle competenze regionali.

Ciò vale sia per il complesso delle funzioni di cui all'art. 64, comma 5, del d.lgs. n. 117 del 2017, genericamente richiamate dalle Regioni ricorrenti, sia per le specifiche funzioni oggetto di censura.

Riguardo alla determinazione del numero di enti accreditabili come CSV nel territorio nazionale – affidata all'ONC dall'art. 61, comma 2, del d.lgs. n. 117 del 2017 – essa risulta vincolata da criteri legislativi rigidi, nell'applicazione dei quali non può che esservi uniformità (e sulla base comunque di un'istruttoria compiuta dagli OTC).

Un margine di apprezzamento, invece, sussiste per le eventuali deroghe ai predetti criteri, previste dal comma 3 del medesimo art. 61, ma tale disposizione non è stata impugnata.

Analoghe considerazioni possono effettuarsi in riferimento all'art. 62, comma 7, del d.lgs. n. 117 del 2017, che affida all'ONC la determinazione dell'ammontare del finanziamento stabile triennale dei CSV, nonché il compito di stabilirne la ripartizione annuale e territoriale, su base regionale (lasciando agli OTC, tra l'altro, la ripartizione del finanziamento tra i CSV del territorio).

Il FUN, infatti, è teso a finanziare non le attività propriamente inerenti al Terzo settore, ma il funzionamento del sistema dei CSV, tanto che lo stesso è alimentato dai contributi delle fondazioni di origine bancaria. Ne consegue, pertanto, che la relativa disciplina spetta allo Stato, afferendo anch'essa all'«ordinamento civile».

7.2.5.– Non si comprende, infine, per quali ragioni le disposizioni censurate sarebbero idonee a determinare una violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nonché del principio di buon andamento ex art. 97 Cost.

Tali disposizioni, anzi, sono espressione proprio di quell'esigenza di uniformità che questa Corte ha ritenuto imprescindibile in tale settore, senza che ciò comporti, tuttavia, un irragionevole sacrificio delle specificità territoriali.

Il che consente di ritenere infondate le doglianze regionali anche sotto tale profilo.

8.– Non sono fondate le questioni relative agli artt. 64 e 65 del d.lgs. n. 117 del 2017 promosse in riferimento all'art. 76 Cost., per violazione dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 5, comma 1, lettera f), della legge n. 106 del 2016, in virtù dell'eccessiva “centralizzazione” delle funzioni di controllo nell'ONC, con un ruolo del tutto secondario degli OTC.

8.1.– L'art. 5, comma 1, lettera f), della legge n. 106 del 2016 ha previsto la revisione del sistema di programmazione e di controllo delle attività e della gestione dei CSV, da realizzare mediante organismi regionali o sovregionali, tra loro coordinati sul piano nazionale.

Tali organismi, da costituirsi con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, provvedono «alla programmazione del numero e della collocazione dei centri di servizio, al loro accreditamento e alla verifica periodica del mantenimento dei requisiti, anche sotto il profilo della qualità dei servizi dagli stessi erogati, nonché all'attribuzione delle risorse finanziarie anche in applicazione di elementi di perequazione territoriale».

La legge di delegazione, dunque, delinea una rete tra organismi regionali, sovregionali e nazionale da costituirsi con decreto ministeriale, così come poi previsto dagli artt. 64 e 65 del d.lgs. n. 117 del 2017. La composizione dei vari organismi tiene conto principalmente dei soggetti del Terzo settore, nel rispetto, nel caso degli OTC, delle esigenze territoriali.

Agli OTC è attribuita l'attività propedeutica all'accreditamento dei CSV, la verifica sul mantenimento dei relativi requisiti, il riparto delle risorse assegnate agli stessi, nonché la generica vigilanza sulle attività dei CSV. All'ONC, invece, oltre allo stesso accreditamento, spettano le già ricordate funzioni d'indirizzo sui soggetti accreditabili, sugli obiettivi strategici da perseguirsi tramite le risorse del FUN e più in generale sull'attività dei CSV.

Funzioni d'indirizzo e di pianificazione strategica appunto, che sono espressione di quel «coordinamento» nazionale previsto dalla disposizione di delega.

È bensì vero che, come già osservato, si tratta di una forma accentuata di coordinamento dal centro. Ciò, tuttavia, attiene ad aspetti di merito, che rientrano nella discrezionalità del legislatore delegato, non a profili di legittimità costituzionale.

E si tenga sempre presente, d'altronde, che il ruolo svolto al centro non è attribuito a un ente pubblico, ma a un organismo di diritto privato con funzioni di vigilanza su soggetti privati.

9.– Da ultimo, devono essere esaminate le questioni relative all'art. 72 del d.lgs. n. 117 del 2017, impugnato dalla Regione Veneto anche in relazione all'art. 73.

9.1.– In via preliminare va rilevato che l’art. 19 del d.lgs. n. 105 del 2018 ha parzialmente modificato la disposizione impugnata. In particolare, è ora previsto che l’atto d’indirizzo del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di cui all’art. 72, comma 3, del d.lgs. n. 117 del 2017 sia adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, intesa assente nell’originaria formulazione.

Tale modifica appare di per sé soddisfacente delle ragioni delle ricorrenti, ma non è idonea a determinare la cessazione della materia del contendere. Infatti, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 13 novembre 2017, è stato adottato l’atto d’indirizzo per l’anno 2017, tra l’altro attuato dal decreto del Direttore generale del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese 14 novembre 2017 (recante l’avviso per il finanziamento di iniziative e progetti di rilevanza nazionale).

La disposizione impugnata, quindi, ha avuto applicazione per l’anno 2017.

Pertanto, sebbene lo *ius superveniens* abbia carattere soddisfacente delle doglianze mosse con il ricorso, non vi è l’ulteriore presupposto per la dichiarazione di cessazione della materia del contendere, ovvero la mancata applicazione medio tempore della disposizione censurata (*ex plurimis*, sentenze n. 44 e n. 5 del 2018, n. 191, n. 170, n. 59 e n. 8 del 2017). Ne deriva che la disposizione impugnata deve essere scrutinata nella formulazione antecedente alle modifiche di cui al d.lgs. n. 105 del 2018.

9.2.– Nel merito le questioni sono fondate.

9.2.1.– L’art. 72 del d.lgs. n. 117 del 2017 disciplina il «Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore». Tale fondo, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è previsto allo scopo di sostenere lo svolgimento di attività d’interesse generale rientranti nell’ambito del Terzo settore, attraverso il finanziamento d’iniziative e di progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni comprese tra i soggetti del Terzo settore.

A tal fine, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con proprio decreto, adotta annualmente un atto d’indirizzo con cui sono determinati gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili sul fondo medesimo.

Sulla base di tale atto d’indirizzo sono quindi individuati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali i soggetti attuatori degli interventi finanziabili attraverso le risorse del fondo.

Il fondo interviene a finanziare le attività d’interesse generale svolte dai soggetti del Terzo settore, inerenti a diversi ambiti materiali, che possono spettare anche alla competenza regionale, concorrente o residuale (si pensi alle politiche sociali, allo sport, alla sanità o al turismo).

Com’è noto, questa Corte ha più volte sottolineato che la disciplina con legge statale di finanziamenti in materie spettanti alla potestà legislativa regionale risulta compatibile con l’assetto costituzionale delle competenze solo ove siano previste, in ossequio al principio di leale collaborazione, forme di coinvolgimento delle Regioni nella gestione dei relativi fondi (*ex plurimis*, sentenze n. 189 del 2015, n. 168 e n. 50 del 2008, n. 222 del 2005, n. 424 e n. 16 del 2004).

La sede di tale coinvolgimento regionale, per costante giurisprudenza costituzionale, va individuata nella Conferenza Stato-Regioni, attraverso lo strumento dell’intesa sulle modalità di utilizzo e di gestione del fondo in questione (*ex plurimis*, sentenze n. 211 del 2016 e n. 273 del 2013).

Nel caso di specie, invece, le disposizioni impuginate attribuiscono allo Stato la disciplina del ricordato fondo, in particolare attraverso la selezione delle aree prioritarie d’intervento e delle linee di attività finanziabili con le risorse dello stesso.

L’incidenza sulle competenze delle Regioni, in assenza di una qualsiasi forma di coinvolgimento delle stesse, pertanto, determina una lesione del principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost., con assorbimento delle censure riferite agli altri parametri evocati.

9.2.2.– La declaratoria d’illegittimità costituzionale può essere limitata al solo comma 3 dell’art. 72 del d.lgs. n. 117 del 2017, nella parte in cui non prevede la previa intesa con la Conferenza Stato-

Regioni sull'atto d'indirizzo con cui sono determinati gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili sul «Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 3, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106», nel testo antecedente alle modifiche di cui all'art. 19 del decreto legislativo 3 agosto 2018, n. 105, intitolato «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante: “Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106”», nella parte in cui non prevede che l'atto d'indirizzo con cui il Ministro del lavoro e delle politiche sociali determina annualmente «gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili sul Fondo medesimo» sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 61, comma 2, 62, comma 7, 64, 65 e 72, quest'ultimo anche in relazione all'art. 73, del d.lgs. n. 117 del 2017, promosse dalla Regione Veneto e dalla Regione Lombardia, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 61, comma 2, 62, comma 7, 64 e 65 – quest'ultimo nel testo introdotto dall'art. 18 del d.lgs. n. 105 del 2018 – del d.lgs. n. 117 del 2017, promosse dalla Regione Veneto e dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost. e al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 64 e 65 – quest'ultimo nel testo introdotto dall'art. 18 del d.lgs. n. 105 del 2018 – del d.lgs. n. 117 del 2017, promosse dalla Regione Veneto e dalla Regione Lombardia, in riferimento all'art. 76 Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 ottobre 2018.

Sentenza: 25 settembre 2018, n. 188

Materia: Consorzi di bonifica

Parametri invocati: art.119 e art. 23 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Commissione tributaria provinciale

Oggetto: art. 23, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica), nella parte in cui prevede che il contributo consortile di bonifica, quanto alle spese afferenti il conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi, è dovuto «independentemente dal beneficio fondiario» invece che «in presenza del beneficio».

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Con ordinanza del 12 giugno 2017 la Commissione tributaria provinciale (CTP) di Cosenza ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica), in riferimento agli artt. 119 e 23 della Costituzione, nella parte in cui prevede, a carico dei consorziati, l'obbligo di corrispondere il pagamento della quota del contributo consortile di bonifica imputabile alle spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali del consorzio, «independentemente dal beneficio fondiario».

La CTP osserva che – essendo il contributo consortile di bonifica previsto dalla legge statale e, dunque, non costituendo un tributo proprio della Regione – la disposizione censurata, che ne disciplina i criteri di applicazione, si pone in contrasto con l'art. 119 Cost. che, nel riconoscere alle Regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa, prescrive l'osservanza dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Nella fattispecie, il censurato art. 23, comma 1, lettera a), nel prevedere la debenza del contributo consortile anche in assenza di alcun beneficio per il soggetto obbligato, si porrebbe in contrasto con le norme di coordinamento del sistema tributario che, nel settore della bonifica, sono individuabili nell'art. 59 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale), e nell'art. 860 del codice civile; disposizioni che invece presuppongono che ci sia sempre un beneficio per l'immobile ricadente nel perimetro del territorio del Consorzio di bonifica. In via subordinata sarebbe violato l'art. 23 Cost., perché la disposizione censurata – secondo la CTP – non contiene alcuna direttiva o criterio sul presupposto fondante l'obbligo di pagamento dei contributi consortili.

La Corte preliminarmente affronta due questioni : la prima concernente la sussistenza ed estensione della competenza del legislatore regionale nel settore della bonifica e l'altra relativa alla natura tributaria della prestazione patrimoniale obbligatoria posta a carico dei consorziati.

I contributi consortili, regolati dalla disposizione censurata, ricadono nel più ampio ambito della disciplina della bonifica, la quale, già prima della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, costituiva un settore, riguardante diversi ambiti, che radicava la competenza legislativa concorrente e delegata delle Regioni a statuto ordinario.

Nel regime del riparto delle competenze legislative previste dall'art. 117, primo comma, Cost., nella sua originaria formulazione, e nel contesto della preesistente disciplina statale della materia, contenuta nel r.d. n. 215 del 1933, il legislatore regionale poteva esercitare la sua competenza concorrente in materia di «agricoltura e foreste», in cui ricadeva prevalentemente la disciplina della bonifica; al legislatore statale spettava porre i principi fondamentali, già ricavabili dalla citata normativa del 1933 e da quella del codice civile (artt. da 857 a 865), integrata da quella successiva sia di settore – quale la bonifica montana di cui alla legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani) – sia, più in generale, risultante dalla delega in materia di consorzi, di cui all'art. 31 della legge 2 giugno 1961, n. 454 (Piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura), esercitata con il d.P.R. 23 giugno 1962, n. 947 (Norme sui Consorzi di bonifica, in attuazione della delega prevista dall'art. 31 della legge 2 giugno 1961, n. 454).

Inoltre, disposizioni speciali sono state dettate proprio per la Regione Calabria dalla legge 28 marzo 1968, n. 437 (Provvedimenti straordinari per la Calabria), che in particolare, all'art. 7, ha previsto che tutto il territorio della Regione potesse essere oggetto di bonifica, sia integrale che specificamente montana.

La competenza regionale, in prosieguo di tempo, è risultata coniugata a quella delegata alle Regioni. Infatti le competenze in materia di bonifica sono state assegnate alle Regioni a statuto ordinario con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici), nell'ambito del trasferimento delle funzioni in materia di agricoltura e foreste, poi completato dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975 n. 382), che, agli artt. 66, 69 e 73, ha precisato che oggetto delle funzioni assegnate alle Regioni erano le attività di bonifica integrale e montana e di sistemazione idrogeologica, ivi comprese quelle svolgentesi a livello interregionale e inclusi i poteri di vigilanza già esercitati sui consorzi di bonifica dagli organi dello Stato.

Sicché la Corte (sentenza n. 326 del 1998) ha potuto affermare che «la materia della “bonifica integrale e montana” risulta inclusa in quella della “agricoltura e foreste”, di competenza regionale». Ciò ha avuto «l'effetto di rendere esercitabile la potestà legislativa regionale nella materia medesima con i soli limiti derivanti dai principi fondamentali della legislazione statale nella materia»; principi ricavabili dalla disciplina statale contenuta nelle disposizioni del cod. civ. sulla bonifica (artt. da 857 a 865) e, prima ancora, nel citato r.d. n. 215 del 1933.

Anche in seguito si è ribadito (sentenza n. 282 del 2004), con riferimento ad una normativa regionale precedente alla riforma costituzionale del 2001, che la bonifica è riconducibile ad una competenza regionale fondamentalmente concorrente, relativa, da un lato, alla materia dell'«agricoltura e foreste», e, dall'altro, in un quadro più ampio, all'azione pubblica per la difesa del suolo, la tutela e l'uso delle risorse idriche, la tutela dell'ambiente come ecosistema, in una «concezione globale degli interventi sul territorio».

La riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha modificato radicalmente il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. In particolare, non è più prevista la competenza legislativa in materia di «agricoltura e foreste», che ora ricade nella competenza residuale del legislatore regionale, ma la disciplina della bonifica si colloca in un più complesso e multifunzionale intreccio di competenze.

Nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. vengono infatti in rilievo, oltre alla competenza regionale residuale, che comprende molti aspetti della disciplina del settore agricolo (quarto comma), anche quella esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» (secondo comma, lettera s), nonché la competenza concorrente in materia di «governo del territorio» (terzo comma).

Con riferimento a detta disciplina della bonifica, pur nell'ambito di un ampliamento della competenza regionale in materia di agricoltura – da concorrente a residuale – è previsto d'altra parte il necessario rispetto sia dei “principi fondamentali” della legislazione dello Stato nella materia del

«governo del territorio», sia, più in generale, della competenza esclusiva statale in materia di «ambiente» ed «ecosistema».

Inoltre, la più specifica disciplina dei consorzi di bonifica – che la Corte ha ritenuto non essere riconducibili alla nozione di «enti locali» ai sensi del previgente art. 130 Cost. (sentenza n. 346 del 1994), ma alla categoria degli enti pubblici locali operanti nelle materie di competenza regionale, e dunque degli «enti amministrativi dipendenti dalla regione» (sentenza n. 326 del 1998) – può altresì presentare profili attinenti alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale; viene poi in rilievo, in particolare quanto alla regolamentazione della prestazione obbligatoria dei contributi consortili, avente natura tributaria, anche il coordinamento del sistema tributario, di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), nonché il limite all'autonomia finanziaria delle Regioni (art. 119, secondo comma, Cost.).

Ed è proprio nell'esercizio di questa multifunzionale competenza concorrente che, dopo la riforma costituzionale del 2001, il legislatore statale è intervenuto dettando disposizioni in materia di riordino dei consorzi di bonifica.

L'art. 27 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2008, n. 31, ha previsto che le Regioni procedessero al riordino, anche mediante accorpamento o eventuale soppressione di singoli consorzi, dei consorzi di bonifica, secondo criteri definiti a seguito di intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta dei Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali e delle infrastrutture.

Ha inoltre prescritto in particolare che «i contributi consortili devono essere contenuti nei limiti dei costi sostenuti per l'attività istituzionale».

Successivamente è stata raggiunta la prescritta intesa in data 18 settembre 2008, che ha previsto che l'ambito territoriale di operatività dei Consorzi di bonifica, definito comprensorio di bonifica, è delimitato dalla Regione su cui insiste il territorio di competenza e, quanto ai contributi consortili, ha stabilito, come principio, che le spese del consorzio sono a carico dei consorziati «i cui immobili traggono beneficio dalle azioni dei Consorzi».

Sicché, quanto al territorio di competenza dei consorzi, il legislatore regionale può delimitare i comprensori di bonifica e provvedere anche alla loro unificazione, come riconosciuto da ultimo nella sentenza n. 160 del 2018 di questa Corte. In questa più recente pronuncia la Corte ha considerato, da una parte, che una legge regionale (quella della Regione Basilicata, oggetto di impugnativa) avesse legittimamente esercitato la competenza in materia, prevedendo l'accorpamento di tutti i consorzi di bonifica in un unico nuovo consorzio sull'intero territorio regionale (così come già in passato aveva fatto una legge della Regione Emilia-Romagna: sentenza n. 66 del 1992); d'altra parte, ha ritenuto l'illegittimità costituzionale della specifica disciplina della liquidazione dei vecchi consorzi perché ricadente nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale.

Per la stessa ragione, in precedenza, era stata ritenuta costituzionalmente illegittima la previsione di una legge della Regione Puglia sul non assoggettamento a esecuzione forzata di entrate dei consorzi di bonifica (sentenza n. 273 del 2012).

Inoltre, quanto anche ai contributi consortili, il legislatore regionale può regolamentarli, tenendo però conto che, nella misura in cui è riconosciuta la natura tributaria di queste prestazioni obbligatorie, e segnatamente di tributo derivato sui generis, opera il limite generale dell'art. 119, secondo comma, Cost. che prescrive il rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario anche con riferimento ad un tributo – quale è quello in esame – che trovi origine in una fonte statale.

La seconda premessa riguarda la natura tributaria dei contributi consortili, ritenuta dalla CTP rimettente in conformità alla giurisprudenza di legittimità della Corte di cassazione.

A tal riguardo è progressivamente affermata in giurisprudenza la natura tributaria dei contributi consortili di bonifica (ex plurimis, Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 3 maggio 2016, n. 8770).

Questo approdo, costante ed univoco, cui è pervenuta la giurisprudenza di legittimità, si fonda sulla struttura della disciplina della prestazione, sicché può dirsi che il contributo consortile di bonifica ha natura tributaria, conformemente alla sua struttura non sinallagmatica, e costituisce un contributo di scopo.

Questo essendo ormai il punto d'arrivo del diritto vivente, deve conseguentemente identificarsi un vero e proprio potere impositivo del consorzio nei confronti dei consorziati sul presupposto della legittima inclusione del bene immobile nel comprensorio di bonifica e del «beneficio» che all'immobile deriva dall'attività di bonifica.

In ragione di tale qualificazione, il necessario «beneficio» non è espressione di un rapporto sinallagmatico; ma c'è un tributo che può definirsi di scopo, almeno in senso lato, perché destinato ad alimentare la provvista del Consorzio per poter realizzare le opere di bonifica.

Il beneficio che giustifica l'assoggettamento a contribuzione consortile non è legato, con nesso sinallagmatico di corrispettività, all'attività di bonifica, come sarebbe se si trattasse di un canone o di una tariffa, che invece tale nesso sinallagmatico presuppongono; con riferimento proprio a una prestazione patrimoniale di natura non tributaria questa Corte (sentenza n. 335 del 2008) ha dichiarato incostituzionale la previsione di debenza della tariffa riferita al servizio di depurazione «anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi».

Nondimeno, nel caso dei contributi consortili di bonifica, il beneficio per il consorziato-contribuente deve necessariamente sussistere per legittimare l'imposizione fiscale; esso però consiste non solo nella fruizione, ma anche nella fruibilità, comunque concreta e non già meramente astratta, dell'attività di bonifica, che, in ragione del miglioramento che deriva all'immobile del consorziato, assicura la capacità contributiva che giustifica l'imposizione di una prestazione obbligatoria di natura tributaria.

Fatta questa duplice premessa, da cui muovere per l'esame delle questioni di costituzionalità, vengono in rilievo i principi fondamentali del sistema tributario, che limitano la riconosciuta, pur ampia, competenza legislativa della Regione; la quale – come si è detto – può regolare non solo il comprensorio di bonifica e l'appartenenza dell'immobile all'area del Consorzio, ma anche i contributi consortili.

In questo contesto ordinamentale la Regione Calabria, con la legge 10 marzo 1988, n. 5 (Norme in materia di bonifica), ha definito gli scopi dell'attività di bonifica e le azioni, gli interventi, la disciplina e il funzionamento degli organi deputati ad applicarla e, in particolare, ha qualificato i contributi consortili come «quote di partecipazione al costo delle opere di bonifica» (art. 39), prevedendo anche la possibilità per la Regione stessa di farsi carico di parte di tali quote per evitare che fossero «superati i limiti di sopportabilità della contribuzione a carico degli immobili soggetti ad obblighi di bonifica» (art. 41).

Dopo la riforma costituzionale del 2001, che – come rilevato – ha inciso significativamente sulla competenza delle Regioni nel settore della bonifica, lo stesso legislatore regionale è nuovamente intervenuto in materia con la citata legge reg. n. 11 del 2003, con cui la Regione Calabria ha provveduto a riorganizzare l'intero comparto dei consorzi di bonifica integrale; legge che contiene, all'art. 23, la disposizione censurata dalla CTP rimettente.

L'art. 23, disposizione attualmente censurata, che stabilisce che il contributo consortile di bonifica è costituito dalle quote dovute da ciascun consorziato per il funzionamento dei Consorzi ed è applicato secondo i seguenti criteri: a) «per le spese afferenti il conseguimento dei fini istituzionali, indipendentemente dal beneficio fondiario»; b) per le spese riferibili al successivo articolo 24, comma 1, lettera b), sulla base del beneficio.

Vi sono quindi due quote del contributo consortile, la prima delle quali – quota a) – è testualmente indipendente dal beneficio fondiario, mentre la seconda – quota b) – presuppone il beneficio per il consorziato.

Quindi il beneficio effettivo per l'immobile di proprietà del consorziato – come condizione legittimante per l'inclusione nel perimetro di contribuzione del comprensorio di bonifica, nonché come criterio per fissare i parametri di calcolo e quantificazione dei contributi stessi – è in vero ciò

che ha previsto, nella specie, il legislatore regionale prescrivendo, all'art. 24, comma 2, legge reg. Calabria n. 11 del 2003, che il piano di classifica individua i «benefici diretti, indiretti e potenziali», derivanti dall'attività di bonifica agli immobili ricadenti nel comprensorio del Consorzio; beneficio che dimensiona gli indici di contribuenza di ciascun immobile.

Però, solo ove risultasse l'unitarietà del contributo consortile dell'art. 23, benché suddiviso – ma in modo inscindibile – in una quota di cui alla lettera a) e in una quota di cui alla lettera b) del comma 1, allora il presupposto del «beneficio», espressamente previsto solo nella lettera b), condizionerebbe nel complesso la debenza del contributo stesso e quindi anche la obbligatorietà della quota a).

Ma nella fattispecie in esame – per come la norma “vive” nell'ordinamento regionale – la quota a) del contributo consortile, di cui al comma 1 dell'art. 23, non è inscindibilmente collegata alla quota b) del medesimo comma 1.

E infatti, da una parte, con decreto del Presidente della Giunta regionale del 12 febbraio 2010, n. 27, istitutivo del Consorzio di bonifica integrale dei bacini meridionali del Cosentino, al quale è riferibile la cartella di pagamento impugnata nel giudizio a quo, si è previsto, all'art. 3, comma 2, che il perimetro di contribuzione per la riscossione dei ruoli relativi al nuovo Consorzio ed emessi ai sensi dell'art. 23, comma 1, lettera a), della legge reg. Calabria n. 11 del 2003 per i soli fini istituzionali, coincide con il perimetro del neoistituito Consorzio.

Ciò significa già che l'assoggettamento al contributo consortile è condizionato al solo dato spaziale dell'essere l'immobile ricompreso nel territorio del Consorzio.

D'altra parte, la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanze 24 maggio 2017, n. 13130 e 25 maggio 2017, n. 13264), pronunciandosi su ricorsi dello stesso Consorzio, ha rilevato l'assoggettamento a contribuzione nel caso di immobile compreso nel piano di classifica, facendo menzione in motivazione del suddetto decreto del Presidente della Regione Calabria del 2010 che aveva equiparato il perimetro di contribuenza all'intero comprensorio del Consorzio.

Anche nel giudizio a quo l'impugnata cartella di pagamento è stata emessa solo per la indicata quota a) e la CTP riferisce che nessun piano di classifica è stato redatto dal Consorzio, sicché è mancata una rilevazione dei benefici diretti, indiretti o potenziali derivanti dall'attività di bonifica, quale richiesta dall'art. 24 sopraccitato.

Del resto, la tesi del Consorzio, ribadita anche in udienza in sede di discussione orale, è proprio questa: è legittimo l'assoggettamento alla contribuzione consortile in ragione del solo inserimento dell'immobile nel comprensorio del consorzio e, quindi, «indipendentemente dal beneficio fondiario», come testualmente prevede la disposizione censurata alla lettera a) del comma 1 dell'art. 23 della legge reg. Calabria n. 11 del 2003.

Tale testuale esclusione del beneficio fondiario ha proprio il significato e la portata di disancorare la debenza della quota a) – così resa autonoma e distinta dalla quota b) – dal beneficio risultante dalla rilevazione fatta dal Consorzio con il piano di classifica e con il relativo perimetro di contribuenza.

In tal modo però risulta violato il più volte citato principio (settoriale) del sistema tributario, che vuole invece che l'assoggettabilità a contribuzione consortile presupponga il beneficio derivato all'immobile dall'attività di bonifica.

Il legislatore regionale non può disancorare la debenza del contributo consortile dal beneficio che agli immobili deriva dall'attività di bonifica, assoggettando a contribuzione consortile i consorziati per il solo fatto che l'immobile sia ricompreso nel comprensorio di bonifica (il quale – come già rilevato – potrebbe anche essere esteso a tutto il territorio della Regione sì da comprendere, indistintamente, tutti gli immobili), perché, ove ciò facesse, si avrebbe, non più un contributo di scopo di fonte statale disciplinato dalla legge regionale come tributo derivato, ma un'imposta fondiaria regionale di nuovo conio che, come tributo regionale proprio, eccederebbe la competenza del legislatore regionale.

La Corte (sentenza n. 102 del 2008) ha infatti affermato che «le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di

imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento» (nello stesso senso, la sentenza n. 37 del 2004).

Del resto, la disposizione censurata, in quanto del 2003, si muove nel contesto ordinamentale precedente alla normativa sul federalismo fiscale, che ha poi previsto la possibilità per le regioni di istituire tributi propri secondo i decreti legislativi attuativi della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Pertanto il contributo consortile di bonifica, quanto alle spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi, ex lettera a) del comma 1 dell'art. 23 citato, è dovuto «in presenza del beneficio» – al pari della quota di cui alla successiva lettera b) del medesimo comma – invece che «indipendentemente dal beneficio fondiario».

In conseguenza la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera a), della legge reg. Calabria n. 11 del 2003, nella parte in cui prevede che il contributo consortile di bonifica, quanto alle spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi, è dovuto «indipendentemente dal beneficio fondiario» invece che «in presenza del beneficio».

L'accoglimento della questione di costituzionalità in riferimento all'art. 119 Cost. comporta l'assorbimento della censura, peraltro subordinata, di violazione dell'art. 23 Cost., parimenti sollevata dalla CTP rimettente.

Consorzi di bonifica - Debenza dei contributi consortili per le spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali - Condizioni. - Legge della Regione Calabria 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica), art. 23, comma 1, lettera a). - (T-180188) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.42 del 24-10-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Cosenza, nel procedimento vertente tra Emilio Intrieri e il Consorzio di bonifica integrale dei bacini meridionali del Cosentino ed Equitalia Sud spa, con ordinanza del 12 giugno 2017, iscritta al n. 194 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione del Consorzio di bonifica integrale dei bacini meridionali del Cosentino;

udito nella udienza pubblica del 25 settembre 2018 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

udito l'avvocato Giuseppe Falcone per il Consorzio di bonifica integrale dei bacini meridionali del Cosentino.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 12 giugno 2017 la Commissione tributaria provinciale (CTP) di Cosenza ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 23, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica), in riferimento agli artt. 119 e 23 della Costituzione, nella parte in cui prevede, a carico dei consorziati, l’obbligo di corrispondere il pagamento della quota del contributo consortile di bonifica imputabile alle spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali del consorzio, «indipendentemente dal beneficio fondiario».

La CTP osserva che – essendo il contributo consortile di bonifica previsto dalla legge statale e, dunque, non costituendo un tributo proprio della Regione – la disposizione censurata, che ne disciplina i criteri di applicazione, si pone in contrasto con l’art. 119 Cost. che, nel riconoscere alle Regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa, prescrive l’osservanza dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Nella fattispecie, il censurato art. 23, comma 1, lettera a), nel prevedere la debenza del contributo consortile anche in assenza di alcun beneficio per il soggetto obbligato, si porrebbe in contrasto con le norme di coordinamento del sistema tributario che, nel settore della bonifica, sono individuabili nell’art. 59 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale), e nell’art. 860 del codice civile; disposizioni che invece presuppongono che ci sia sempre un beneficio per l’immobile ricadente nel perimetro del territorio del Consorzio di bonifica.

In via subordinata sarebbe violato l’art. 23 Cost., perché la disposizione censurata – secondo la CTP – non contiene alcuna direttiva o criterio sul presupposto fondante l’obbligo di pagamento dei contributi consortili.

2.– È innanzi tutto manifestamente infondata l’eccezione di mancata notifica dell’ordinanza di rimessione al Presidente della Regione Calabria – eccezione sulla quale non ha insistito il Consorzio, che l’ha sollevata inizialmente – perché risulta dagli atti che la CTP rimettente ha ritualmente provveduto a tale notifica, effettuata in data 20 ottobre 2017 (data attestata nella ricevuta di avvenuta consegna dell’atto).

3.– Altresì infondata è l’eccezione di inammissibilità delle questioni in ragione dello ius superveniens costituito dall’art. 1 della legge della Regione Calabria 9 maggio 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di bonifica)», che ha sostituito la disposizione censurata richiedendo ora, in ogni caso, per la debenza dei contributi consortili, il beneficio per l’immobile ricadente nel comprensorio di bonifica.

In disparte ogni altra possibile considerazione, è sufficiente rilevare che tale normativa successiva, di cui si dirà anche in seguito, si applica ai contributi consortili dovuti per annualità successive alla entrata in vigore della nuova legge, che pertanto non regola la fattispecie oggetto del giudizio a quo, relativa a contributi consortili dovuti per l’anno 2010.

Per la stessa ragione, non occorre restituire gli atti al giudice rimettente per una nuova valutazione della rilevanza delle questioni di costituzionalità, trattandosi, in tutta evidenza, di disposizione che, in quanto innovativa ex nunc, egli non deve applicare (ex plurimis, sentenza n. 177 del 2018) e non già di disposizione modificativa ex tunc della norma applicabile; ciò che invece avrebbe richiesto di valutare se permanessero, o no, le condizioni di ammissibilità della questione stessa (sentenza n. 125 del 2018).

4.– La questione di costituzionalità è, poi, ammissibile perché rilevante nel giudizio a quo, dovendo la CTP fare applicazione della disposizione censurata per decidere se accogliere, o no, l’opposizione del contribuente che lamenta, in special modo, di non aver conseguito alcun beneficio dall’attività del Consorzio.

In particolare, quanto all’ordine delle questioni poste alla CTP dal ricorso in opposizione alla cartella di pagamento, deve considerarsi che – secondo la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 8 maggio 2014, n. 9936) – nel giudizio civile, come anche nel

giudizio tributario, il giudice – una volta che abbia verificato, anche implicitamente, la propria giurisdizione – può esaminare per prima una questione preliminare o di merito sulla base del criterio della ragione più liquida che comporti l’assorbimento di altre questioni.

Nella specie la CPT – che ha giurisdizione avendo la controversia ad oggetto un tributo (ciò di cui si dirà più diffusamente in seguito) – ha evidentemente ritenuto esser tale la questione della necessità del beneficio fondiario per l’assoggettabilità alla contribuzione consortile, rispetto alle eccezioni di irrivalenza della notifica della cartella di pagamento e di difetto di motivazione.

Anche sotto questo profilo – rientrando l’ordine delle questioni nell’apprezzamento del giudice rimettente, ove non manifestamente incongruo – la questione di costituzionalità è ammissibile.

5.– Nel merito la questione è fondata.

Preliminarmente va svolta una duplice premessa: la prima concernente la sussistenza ed estensione della competenza del legislatore regionale nel settore della bonifica e l’altra relativa alla natura tributaria della prestazione patrimoniale obbligatoria posta a carico dei consorziati.

6.– I contributi consortili, regolati dalla disposizione censurata, ricadono nel più ampio ambito della disciplina della bonifica, la quale, già prima della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, costituiva un settore, riguardante diversi ambiti, che radicava la competenza legislativa concorrente e delegata delle Regioni a statuto ordinario.

Nel regime del riparto delle competenze legislative previste dall’art. 117, primo comma, Cost., nella sua originaria formulazione, e nel contesto della preesistente disciplina statale della materia, contenuta nel r.d. n. 215 del 1933, il legislatore regionale poteva esercitare la sua competenza concorrente in materia di «agricoltura e foreste», in cui ricadeva prevalentemente la disciplina della bonifica; al legislatore statale spettava porre i principi fondamentali, già ricavabili dalla citata normativa del 1933 e da quella del codice civile (artt. da 857 a 865), integrata da quella successiva sia di settore – quale la bonifica montana di cui alla legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani) – sia, più in generale, risultante dalla delega in materia di consorzi, di cui all’art. 31 della legge 2 giugno 1961, n. 454 (Piano quinquennale per lo sviluppo dell’agricoltura), esercitata con il d.P.R. 23 giugno 1962, n. 947 (Norme sui Consorzi di bonifica, in attuazione della delega prevista dall’art. 31 della legge 2 giugno 1961, n. 454). Inoltre, disposizioni speciali sono state dettate proprio per la Regione Calabria dalla legge 28 marzo 1968, n. 437 (Provvedimenti straordinari per la Calabria), che in particolare, all’art. 7, ha previsto che tutto il territorio della Regione potesse essere oggetto di bonifica, sia integrale che specificamente montana.

La competenza regionale, in prosieguo di tempo, è risultata coniugata a quella delegata alle Regioni. Infatti – come riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 66 del 1992) – le competenze in materia di bonifica sono state assegnate alle Regioni a statuto ordinario con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici), nell’ambito del trasferimento delle funzioni in materia di agricoltura e foreste, poi completato dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all’art. 1 della L. 22 luglio 1975 n. 382), che, agli artt. 66, 69 e 73, ha precisato che oggetto delle funzioni assegnate alle Regioni erano le attività di bonifica integrale e montana e di sistemazione idrogeologica, ivi comprese quelle svolgentesi a livello interregionale e inclusi i poteri di vigilanza già esercitati sui consorzi di bonifica dagli organi dello Stato.

Sicché questa Corte (sentenza n. 326 del 1998) ha potuto affermare che «la materia della “bonifica integrale e montana” risulta inclusa in quella della “agricoltura e foreste”, di competenza regionale».

Ciò ha avuto «l’effetto di rendere esercitabile la potestà legislativa regionale nella materia medesima [...] con i soli limiti derivanti dai principi fondamentali della legislazione statale nella

materia»; principi ricavabili dalla disciplina statale contenuta nelle disposizioni del cod. civ. sulla bonifica (artt. da 857 a 865) e, prima ancora, nel citato r.d. n. 215 del 1933.

Anche in seguito si è ribadito (sentenza n. 282 del 2004), con riferimento ad una normativa regionale precedente alla riforma costituzionale del 2001, che la bonifica è riconducibile ad una competenza regionale fondamentalmente concorrente, relativa, da un lato, alla materia dell'«agricoltura e foreste», e, dall'altro, in un quadro più ampio, all'azione pubblica per la difesa del suolo, la tutela e l'uso delle risorse idriche, la tutela dell'ambiente come ecosistema, in una «concezione globale degli interventi sul territorio».

6.1.– La riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha modificato radicalmente il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

In particolare, non è più prevista la competenza legislativa in materia di «agricoltura e foreste», che ora ricade nella competenza residuale del legislatore regionale, ma la disciplina della bonifica si colloca in un più complesso e multifunzionale intreccio di competenze.

Nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. vengono infatti in rilievo, oltre alla competenza regionale residuale, che comprende molti aspetti della disciplina del settore agricolo (quarto comma), anche quella esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» (secondo comma, lettera s), nonché la competenza concorrente in materia di «governo del territorio» (terzo comma).

Con riferimento a detta disciplina della bonifica, pur nell'ambito di un ampliamento della competenza regionale in materia di agricoltura – da concorrente a residuale – è previsto d'altra parte il necessario rispetto sia dei «principi fondamentali» della legislazione dello Stato nella materia del «governo del territorio», sia, più in generale, della competenza esclusiva statale in materia di «ambiente» ed «ecosistema».

Inoltre, la più specifica disciplina dei consorzi di bonifica – che questa Corte ha ritenuto non essere riconducibili alla nozione di «enti locali» ai sensi del previgente art. 130 Cost. (sentenza n. 346 del 1994), ma alla categoria degli enti pubblici locali operanti nelle materie di competenza regionale, e dunque degli «enti amministrativi dipendenti dalla regione» (sentenza n. 326 del 1998) – può altresì presentare profili attinenti alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale; viene poi in rilievo, in particolare quanto alla regolamentazione della prestazione obbligatoria dei contributi consortili, avente natura tributaria, anche il coordinamento del sistema tributario, di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), nonché il limite all'autonomia finanziaria delle Regioni (art. 119, secondo comma, Cost.).

6.2.– Ed è proprio nell'esercizio di questa multifunzionale competenza concorrente – come ritenuto da questa Corte (sentenza n. 139 del 2009) – che, dopo la riforma costituzionale del 2001, il legislatore statale è intervenuto dettando disposizioni in materia di riordino dei consorzi di bonifica.

L'art. 27 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2008, n. 31, ha previsto che le Regioni procedessero al riordino, anche mediante accorpamento o eventuale soppressione di singoli consorzi, dei consorzi di bonifica, secondo criteri definiti a seguito di intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta dei Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali e delle infrastrutture.

Ha inoltre prescritto in particolare che «i contributi consortili devono essere contenuti nei limiti dei costi sostenuti per l'attività istituzionale».

Successivamente è stata raggiunta la prescritta intesa in data 18 settembre 2008, che ha previsto che l'ambito territoriale di operatività dei Consorzi di bonifica, definito comprensorio di bonifica, è delimitato dalla Regione su cui insiste il territorio di competenza e, quanto ai contributi consortili, ha stabilito, come principio, che le spese del consorzio sono a carico dei consorziati «i cui immobili traggono beneficio dalle azioni dei Consorzi».

Sicché, quanto al territorio di competenza dei consorzi, il legislatore regionale può delimitare i comprensori di bonifica e provvedere anche alla loro unificazione, come riconosciuto da ultimo nella sentenza n. 160 del 2018 di questa Corte.

In questa più recente pronuncia la Corte ha considerato, da una parte, che una legge regionale (quella della Regione Basilicata, oggetto di impugnativa) avesse legittimamente esercitato la competenza in materia, prevedendo l'accorpamento di tutti i consorzi di bonifica in un unico nuovo consorzio sull'intero territorio regionale (così come già in passato aveva fatto una legge della Regione Emilia-Romagna: sentenza n. 66 del 1992); d'altra parte, ha ritenuto l'illegittimità costituzionale della specifica disciplina della liquidazione dei vecchi consorzi perché ricadente nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale.

Per la stessa ragione, in precedenza, era stata ritenuta costituzionalmente illegittima la previsione di una legge della Regione Puglia sul non assoggettamento a esecuzione forzata di entrate dei consorzi di bonifica (sentenza n. 273 del 2012).

Inoltre, quanto anche ai contributi consortili, il legislatore regionale può regolamentarli, tenendo però conto che, nella misura in cui è riconosciuta la natura tributaria di queste prestazioni obbligatorie, e segnatamente di tributo derivato sui generis, opera il limite generale dell'art. 119, secondo comma, Cost. che prescrive il rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario anche con riferimento ad un tributo – quale è quello in esame – che trovi origine in una fonte statale.

7.– La seconda premessa, di cui si diceva, riguarda la natura tributaria dei contributi consortili, ritenuta dalla CTP rimettente in conformità alla giurisprudenza di legittimità della Corte di cassazione.

7.1.– In generale, il legislatore statale, nel disciplinare la provvista di un servizio pubblico, può escludere o, all'opposto, prevedere una relazione sinallagmatica con il servizio, seppur non in termini di stretta corrispettività, conformando una prestazione patrimoniale obbligatoria come tributo piuttosto che come canone o tariffa, conseguendo da ciò – «indipendentemente dalla qualificazione» della stessa (ex plurimis, sentenza n. 167 del 2018) – non solo la giurisdizione del giudice tributario, ma anche l'applicazione della disciplina dei tributi a partire dal canone della capacità contributiva previsto dall'art. 53, primo comma, Cost.

All'opposto, non può il legislatore qualificare come tributo ciò che in concreto, in ragione della sua regolamentazione, è conformato come canone o tariffa, perché da ciò conseguirebbe una illegittima deroga al canone generale della giurisdizione del giudice ordinario di cui all'art. 102, primo comma, Cost. (la sentenza n. 64 del 2008 ha affermato che «l'attribuzione alla giurisdizione tributaria di controversie non aventi natura tributaria comporta la violazione del divieto costituzionale di istituire giudici speciali»).

E pertanto il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità in materia di politica economica e fiscale, può anche passare da un sistema basato sulla fiscalità di un contributo ad uno fondato sulla corrispettività di una tariffa o di un canone, come è avvenuto nell'ipotesi della tariffa di igiene ambientale, istituita con l'art. 49 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), inizialmente di natura tributaria (sentenza n. 238 del 2009 e, da ultimo, Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 10 aprile 2018, n. 8822), poi sostituita dalla tariffa per la gestione dei rifiuti urbani ex art. 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), prestazione patrimoniale ritenuta di natura non tributaria (Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 21 giugno 2018, n. 16332), al pari della tariffa per il servizio di fognatura e depurazione (sentenza n. 335 del 2008).

7.2.– In particolare, quanto ai contributi consortili, poteva inizialmente apparire dubbia la loro natura tributaria in ragione del marcato collegamento tra la spesa sostenuta dal consorzio per le opere di bonifica e la contribuzione a tale spesa di cui i consorziati erano onerati, atteso che l'art. 11

del r.d. n. 215 del 1933 fa riferimento alla «ripartizione della quota di spesa tra i proprietari» degli immobili ricadenti nel perimetro di contribuzione, e l'art. 860 cod. civ. considera il «concorso dei proprietari alla spesa» necessaria per le opere di bonifica.

Nondimeno si è progressivamente affermata in giurisprudenza la natura tributaria dei contributi consortili.

Inizialmente questa Corte (sentenza n. 26 del 1998), nell'esaminare la questione di legittimità costituzionale di una disposizione dell'originaria disciplina dei contributi consortili di bonifica quanto alla possibilità, o no, di sospendere l'esecuzione dei ruoli esattoriali, ha considerato la natura paratributaria dei contributi dovuti agli enti di bonifica, quale ritenuta, all'epoca, dalla giurisprudenza di legittimità, rilevando che «pur dovendosi collocare le prestazioni patrimoniali in questione nell'area applicativa dell'art. 23 della Costituzione, l'assimilazione dei contributi consortili ai tributi erariali non si profila come assoluta, ma limitata piuttosto a taluni fondamentali aspetti, tra cui quello dell'esazione».

Dalla mera «assimilazione» ai tributi si è progressivamente passati a riconoscere la piena natura tributaria dei contributi consortili, escludendo che su di essi potesse applicarsi l'IVA (fin dalla sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 30 gennaio 1979, n. 662) e che, in quanto tributi si seppur non «locali», radicassero la competenza del tribunale «per le cause in materia di imposte e tasse» ai sensi dell'art. 9, secondo comma, del codice di procedura civile (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 1° febbraio 2000, n. 1093).

Dopo la modifica dell'art. 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), ad opera dell'art. 12, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», con conseguente generalizzazione della giurisdizione tributaria a tutte le prestazioni di natura tributaria, si è definitivamente affermata la giurisdizione delle commissioni tributarie quale giudice speciale tributario sulle controversie aventi ad oggetto i contributi consortili di bonifica (ex plurimis, Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 3 maggio 2016, n. 8770).

7.3.– Questo approdo, costante ed univoco, cui è pervenuta la giurisprudenza di legittimità, si fonda sulla struttura della disciplina della prestazione, sicché può dirsi che il contributo consortile di bonifica ha natura tributaria, conformemente alla sua struttura non sinallagmatica, e costituisce un contributo di scopo.

Questo essendo ormai il punto d'arrivo del diritto vivente, deve conseguentemente identificarsi un vero e proprio potere impositivo del consorzio nei confronti dei consorziati sul presupposto della legittima inclusione del bene immobile nel comprensorio di bonifica e del «beneficio» che all'immobile deriva dall'attività di bonifica.

In ragione di tale qualificazione, il necessario «beneficio» non è espressione di un rapporto sinallagmatico; ma c'è un tributo che può definirsi di scopo, almeno in senso lato, perché destinato ad alimentare la provvista del Consorzio per poter realizzare le opere di bonifica.

Il beneficio che giustifica l'assoggettamento a contribuzione consortile non è legato, con nesso sinallagmatico di corrispettività, all'attività di bonifica, come sarebbe se si trattasse di un canone o di una tariffa, che invece tale nesso sinallagmatico presuppongono; con riferimento proprio a una prestazione patrimoniale di natura non tributaria questa Corte (sentenza n. 335 del 2008) ha dichiarato incostituzionale la previsione di debenza della tariffa riferita al servizio di depurazione «anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi».

Nondimeno, nel caso dei contributi consortili di bonifica, il beneficio per il consorziato-contribuente deve necessariamente sussistere per legittimare l'imposizione fiscale; esso però consiste non solo nella fruizione, ma anche nella fruibilità, comunque concreta e non già meramente astratta, dell'attività di bonifica, che, in ragione del miglioramento che deriva all'immobile del consorziato, assicura la capacità contributiva che giustifica l'imposizione di una prestazione obbligatoria di natura tributaria.

8.– Fatta questa duplice premessa, da cui muovere per l’esame delle questioni di costituzionalità, vengono in rilievo i principi fondamentali del sistema tributario, che limitano la riconosciuta, pur ampia, competenza legislativa della Regione; la quale – come si è detto – può regolare non solo il comprensorio di bonifica e l’appartenenza dell’immobile all’area del Consorzio, ma anche i contributi consortili.

Fermo restando che la debenza dei contributi consortili trova la sua fonte (statale) ancora nell’art. 860 cod. civ. – che prescrive che i proprietari dei beni situati entro il perimetro del comprensorio sono obbligati a contribuire nella spesa necessaria per l’esecuzione, la manutenzione e l’esercizio delle opere di bonifica (per cui, secondo la sentenza n. 5 del 1967, «l’obbligo di contribuzione deriva dalla legge») – la norma di principio, che li governa, può ricavarsi dal canone generale della stessa disposizione che parametrizza il contenuto della prestazione patrimoniale obbligatoria al beneficio che i consorziati traggono dalla bonifica. Canone questo che è in stretta continuità sia con la previsione del (tuttora vigente) art. 11 del r.d. n. 215 del 1933 – secondo cui la ripartizione della «quota di spesa» tra i proprietari è fatta «in ragione dei benefici conseguiti» per effetto delle opere di bonifica e i criteri di ripartizione sono fissati negli statuti dei consorzi o con successiva deliberazione degli stessi – , sia con la richiamata intesa Stato-Regioni del 18 settembre 2008, che ha previsto che le spese del consorzio sono a carico dei consorziati «i cui immobili traggono beneficio dalle azioni dei Consorzi».

Quindi, per i contributi consortili, quali «quote di partecipazione al costo delle opere di bonifica» a carico dei proprietari consorziati, il criterio fondamentale di questa prestazione patrimoniale di natura tributaria è il beneficio tratto dalle opere di bonifica e più in generale dall’attività del consorzio, secondo criteri fissati negli statuti o nelle delibere dei consorzi stessi, nel rispetto della disciplina regionale.

9.– In questo contesto ordinamentale la Regione Calabria, con la legge 10 marzo 1988, n. 5 (Norme in materia di bonifica), ha definito gli scopi dell’attività di bonifica e le azioni, gli interventi, la disciplina e il funzionamento degli organi deputati ad applicarla e, in particolare, ha qualificato i contributi consortili come «quote di partecipazione al costo delle opere di bonifica» (art. 39), prevedendo anche la possibilità per la Regione stessa di farsi carico di parte di tali quote per evitare che fossero «superati i limiti di sopportabilità della contribuzione a carico degli immobili soggetti ad obblighi di bonifica» (art. 41).

Dopo la riforma costituzionale del 2001, che – come rilevato – ha inciso significativamente sulla competenza delle Regioni nel settore della bonifica, lo stesso legislatore regionale è nuovamente intervenuto in materia con la citata legge reg. n. 11 del 2003, con cui la Regione Calabria ha provveduto a riorganizzare l’intero comparto dei consorzi di bonifica integrale; legge che contiene, all’art. 23, la disposizione censurata dalla CTP rimettente.

Si tratta di una disciplina sistematica e articolata.

Dopo aver catalogato dettagliatamente gli interventi di bonifica (art. 3), la legge regionale del 2003 prevede – per quanto rileva ai fini delle sollevate questioni di costituzionalità – che su tutto il territorio regionale possano esserci comprensori di bonifica, ciascuno come area di operatività di un singolo consorzio destinato a realizzare le opere e l’attività di bonifica (art. 13).

L’art. 17 della medesima legge regionale prescrive che i proprietari di immobili agricoli ed extra agricoli situati nell’ambito di un comprensorio di bonifica acquisiscono la qualità di consorziati-contribuenti con l’iscrizione degli immobili stessi nel perimetro di contribuzione, risultante dall’approvazione del piano di classifica di cui al successivo art. 24.

Il perimetro di contribuzione è reso pubblico con il mezzo della trascrizione, ai sensi dell’art. 58 del r.d. n. 215 del 1933. In ragione di tale iscrizione, i consorziati, divenuti consorziati-contribuenti, sono tenuti al pagamento dei contributi di bonifica di cui al censurato art. 23.

L’art. 24 stabilisce che il piano di classifica individua i «benefici diretti, indiretti e potenziali», derivanti dall’attività di bonifica agli immobili ricadenti nei comprensori di bonifica e stabilisce i parametri per la quantificazione di detti benefici, determinando l’indice di contribuzione di ciascun immobile.

L'assoggettamento a contribuzione consortile è quindi condizionato all'iscrizione dell'immobile nel perimetro di contribuenza risultante dal piano di classifica, in ragione della verificata sussistenza di un beneficio diretto, indiretto o potenziale per l'immobile, non essendo sufficiente il mero dato spaziale della sua collocazione nel comprensorio di bonifica.

La medesima legge reg. Calabria n. 11 del 2003 disciplina poi in dettaglio i contributi consortili all'art. 23, disposizione attualmente censurata, che stabilisce che il contributo consortile di bonifica è costituito dalle quote dovute da ciascun consorziato per il funzionamento dei Consorzi ed è applicato secondo i seguenti criteri: a) «per le spese afferenti il conseguimento dei fini istituzionali, indipendentemente dal beneficio fondiario»; b) per le spese riferibili al successivo articolo 24, comma 1, lettera b), sulla base del beneficio. Vi sono quindi due quote del contributo consortile, la prima delle quali – quota a) – è testualmente indipendente dal beneficio fondiario, mentre la seconda – quota b) – presuppone il beneficio per il consorziato.

10.– Quindi il beneficio effettivo per l'immobile di proprietà del consorziato – come condizione legittimante per l'inclusione nel perimetro di contribuenza del comprensorio di bonifica, nonché come criterio per fissare i parametri di calcolo e quantificazione dei contributi stessi – è in vero ciò che ha previsto, nella specie, il legislatore regionale prescrivendo, all'art. 24, comma 2, legge reg. Calabria n. 11 del 2003, che il piano di classifica individua i «benefici diretti, indiretti e potenziali», derivanti dall'attività di bonifica agli immobili ricadenti nel comprensorio del Consorzio; beneficio che dimensiona gli indici di contribuenza di ciascun immobile.

Però, solo ove risultasse l'unitarietà del contributo consortile dell'art. 23, benché suddiviso – ma in modo inscindibile – in una quota di cui alla lettera a) e in una quota di cui alla lettera b) del comma 1, allora il presupposto del «beneficio», espressamente previsto solo nella lettera b), condizionerebbe nel complesso la debenza del contributo stesso e quindi anche la obbligatorietà della quota a).

Ma nella fattispecie in esame – per come la norma “vive” nell'ordinamento regionale – la quota a) del contributo consortile, di cui al comma 1 dell'art. 23, non è inscindibilmente collegata alla quota b) del medesimo comma 1.

E infatti, da una parte, con decreto del Presidente della Giunta regionale del 12 febbraio 2010, n. 27, istitutivo del Consorzio di bonifica integrale dei bacini meridionali del Cosentino, al quale è riferibile la cartella di pagamento impugnata nel giudizio a quo, si è previsto, all'art. 3, comma 2, che il perimetro di contribuzione per la riscossione dei ruoli relativi al nuovo Consorzio ed emessi ai sensi dell'art. 23, comma 1, lettera a), della legge reg. Calabria n. 11 del 2003 per i soli fini istituzionali, coincide con il perimetro del neoistituito Consorzio. Ciò significa già che l'assoggettamento al contributo consortile è condizionato al solo dato spaziale dell'essere l'immobile ricompreso nel territorio del Consorzio.

D'altra parte, la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanze 24 maggio 2017, n. 13130 e 25 maggio 2017, n. 13264), pronunciandosi su ricorsi dello stesso Consorzio, ha rilevato l'assoggettamento a contribuzione nel caso di immobile compreso nel piano di classifica, facendo menzione in motivazione del suddetto decreto del Presidente della Regione Calabria del 2010 che aveva equiparato il perimetro di contribuenza all'intero comprensorio del Consorzio.

Anche nel giudizio a quo l'impugnata cartella di pagamento è stata emessa solo per la indicata quota a) e la CTP riferisce che nessun piano di classifica è stato redatto dal Consorzio, sicché è mancata una rilevazione dei benefici diretti, indiretti o potenziali derivanti dall'attività di bonifica, quale richiesta dall'art. 24 sopraccitato.

Del resto, la tesi del Consorzio, ribadita anche in udienza in sede di discussione orale, è proprio questa: è legittimo l'assoggettamento alla contribuzione consortile in ragione del solo inserimento dell'immobile nel comprensorio del consorzio e, quindi, «indipendentemente dal beneficio fondiario», come testualmente prevede la disposizione censurata alla lettera a) del comma 1 dell'art. 23 della legge reg. Calabria n. 11 del 2003.

11.– Tale testuale esclusione del beneficio fondiario ha proprio il significato e la portata di disancorare la debenza della quota a) – così resa autonoma e distinta dalla quota b) – dal beneficio risultante dalla rilevazione fatta dal Consorzio con il piano di classifica e con il relativo perimetro di contribuenza.

In tal modo però risulta violato il più volte citato principio (settoriale) del sistema tributario, che vuole invece che l'assoggettabilità a contribuzione consortile presupponga il beneficio derivato all'immobile dall'attività di bonifica.

Il legislatore regionale non può disancorare la debenza del contributo consortile dal beneficio che agli immobili deriva dall'attività di bonifica, assoggettando a contribuzione consortile i consorziati per il solo fatto che l'immobile sia ricompreso nel comprensorio di bonifica (il quale – come già rilevato – potrebbe anche essere esteso a tutto il territorio della Regione sì da comprendere, indistintamente, tutti gli immobili), perché, ove ciò facesse, si avrebbe, non più un contributo di scopo di fonte statale disciplinato dalla legge regionale come tributo derivato, ma un'imposta fondiaria regionale di nuovo conio che, come tributo regionale proprio, eccederebbe la competenza del legislatore regionale.

Questa Corte (sentenza n. 102 del 2008) ha infatti affermato che «le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento» (nello stesso senso, la sentenza n. 37 del 2004).

Del resto, la disposizione censurata, in quanto del 2003, si muove nel contesto ordinamentale precedente alla normativa sul federalismo fiscale, che ha poi previsto la possibilità per le regioni di istituire tributi propri secondo i decreti legislativi attuativi della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

12.– La *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata è univocamente orientata dallo stesso principio settoriale del sistema tributario nel senso dell'innesto della previsione, in positivo, del beneficio derivante agli immobili del comprensorio di bonifica come presupposto dell'assoggettamento alla contribuzione consortile, invece della (e quindi in sostituzione della) non rilevanza del beneficio fondiario testualmente prevista dalla medesima disposizione denunciata.

La possibilità di dispositivo additivo sostitutivo è, da tempo, riconosciuta da questa Corte (da ultimo, sentenze n. 20, n. 22 e n. 120 del 2018).

Pertanto il contributo consortile di bonifica, quanto alle spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi, ex lettera a) del comma 1 dell'art. 23 citato, è dovuto «in presenza del beneficio» – al pari della quota di cui alla successiva lettera b) del medesimo comma – invece che «indipendentemente dal beneficio fondiario».

13.– Può aggiungersi, infine, che la successiva legge reg. Calabria n. 13 del 2017 ha rimediato per il futuro a tale *vulnus* perché, all'art. 1, ha novellato il comma 1 dell'art. 23 della legge reg. Calabria n. 11 del 2003, prevedendo – senza più distinguere tra quota a) e quota b) – che i proprietari di beni immobili agricoli ed extragricoli ricadenti nell'ambito di un comprensorio di bonifica, che traggono un beneficio, consistente nella conservazione o nell'incremento del valore degli immobili, derivante dalle opere pubbliche o dall'attività di bonifica effettuate o gestite dal Consorzio, sono obbligati al pagamento di un contributo consortile, secondo i criteri fissati dai piani di classifica elaborati e approvati ai sensi del successivo art. 24 e specificando che per beneficio deve intendersi il vantaggio tratto dall'immobile agricolo ed extragricolo a seguito dell'opera e dell'attività di bonifica tesa a preservarne, conservarne e incrementarne il relativo valore.

14.– In conclusione va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera a), della legge reg. Calabria n. 11 del 2003, nella parte in cui prevede che il contributo consortile di bonifica,

quanto alle spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi, è dovuto «independentemente dal beneficio fondiario» invece che «in presenza del beneficio».

15.– L'accoglimento della questione di costituzionalità in riferimento all'art. 119 Cost. comporta l'assorbimento della censura, peraltro subordinata, di violazione dell'art. 23 Cost., parimenti sollevata dalla CTP rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica), nella parte in cui prevede che il contributo consortile di bonifica, quanto alle spese afferenti il conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi, è dovuto «independentemente dal beneficio fondiario» invece che «in presenza del beneficio».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giovanni AMOROSO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 ottobre 2018.

Sentenza: 11 ottobre 2018, n. 196

Materia: pubblico impiego

Parametri invocati: art. 81, quarto comma, e art. 117, secondo comma, lettere l), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Regione Liguria

Oggetto: art. 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008), e dell'art. 2 della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse),

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008);

- illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, limitatamente alle parole «prioritariamente per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice dirigenza», nonché dei commi 3 e 4, della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse).

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, in sede di parificazione del rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio 2016 e, in particolare, del capitolo concernente la spesa del personale, cui è imputata la voce di spesa inerente alla vice-dirigenza regionale, dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008), in quanto ha istituito la vice-dirigenza regionale, regolando una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione; nonché dell'articolo 2 della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse), che ha disposto l'incremento del Fondo per il trattamento accessorio del personale (comma 1) e la sua destinazione al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice-dirigenza (comma 2), in contrasto con quanto stabilito dalla contrattazione collettiva nazionale e di comparto, cui rinvia la legislazione statale.

La Corte costituzionale che aveva già riconosciuto la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità in sede di giudizio di parificazione «*per contrarietà con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione*», di tutte le «*leggi che determinino veri e propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari dello stesso, vale a dire sui capitoli con riflessi sugli equilibri di gestione*» (sentenza n. 244 del 1995), con la sentenza 196 del 2018 riconosce l'esistenza di un nuovo ambito di esercizio del sindacato di legittimità della Corte dei Conti sulla legislazione regionale in sede di parificazione dei rendiconti regionali.

Con quest'ultima decisione la Consulta attribuisce alle sezioni regionali della Corte dei conti la legittimità a dedurre, in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, anche la

violazione degli ambiti di competenza esclusivi del legislatore statale, in quanto *«in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse. Pertanto, entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata. La legislazione impugnata, che destina nuove risorse senza che peraltro siano ravvisabili diretti controinteressati, non potrebbe agevolmente essere sottoposta al giudizio di questa Corte per altra via che non sia il giudizio di parificazione»*.

Per quanto riguarda il merito della censura concernente la violazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile da parte del legislatore ligure, la Corte osserva, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, che *«a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici – tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni – compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia “ordinamento civile” (ex multis, sentenze n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n.211 e n. 17 del 2014)»* (sentenza n. 175 del 2017).

Essa, pertanto, *«è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva»* (sentenza n. 160 del 2017), cui la legge dello Stato rinvia.

Nel caso di specie il legislatore regionale, con l'articolo 10 della legge regionale della Liguria n. 10 del 2008, *«ha istituito il ruolo dei vice-dirigenti regionali e poi, a distanza di pochi mesi, ha disciplinato la relativa retribuzione di posizione e di risultato (art. 2, commi 3 e 4, della legge reg. Liguria n. 42 del 2008), individuando le necessarie risorse in un incremento del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale del comparto, ex art. 15 del CCNL sottoscritto l'1 aprile 1999 (comma 2, secondo periodo, legge reg. n. 42 del 2008), in contrasto con quanto disposto dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva.»*

Per i motivi esposti la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008) e dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2, limitatamente alle parole *«prioritariamente per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice dirigenza»*, nonché dei commi 3 e 4, della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse).

Impiego pubblico - Istituzione dell'area della vice-dirigenza regionale - Finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato degli incarichi - Incremento del Fondo per il trattamento accessorio del personale con risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali. - Legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008), art. 10; legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montate e disposizioni diverse), art. 2, commi 2, 3 e 4. - (T-180196) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.45 del 14-11-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008), e dell'art. 2 della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montate e disposizioni diverse), promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale

dell'esercizio finanziario 2016 della Regione Liguria, con ordinanza del 27 dicembre 2017, iscritta al n. 34 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nella udienza pubblica del 3 luglio 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

udito l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, in sede di parificazione del rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio 2016 e, in particolare, del capitolo concernente la spesa del personale, cui è imputata la voce di spesa inerente alla vice-dirigenza regionale, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008), in quanto ha istituito la vice-dirigenza regionale, regolando una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione; nonché dell'art. 2 della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse), che ha disposto l'incremento del Fondo per il trattamento accessorio del personale (comma 1) e la sua destinazione al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice-dirigenza (comma 2), in contrasto con quanto stabilito dalla contrattazione collettiva nazionale e di comparto, cui rinvia la legislazione statale.

L'illegittimità di tale ultima disposizione determinerebbe anche la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. (nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»), in quanto l'illegittimità della destinazione dell'incremento del Fondo per il trattamento accessorio al finanziamento della retribuzione della vice-dirigenza determinerebbe la violazione dell'obbligo di copertura.

In particolare, il collegio rimettente evidenzia che, dall'esame della documentazione inviata dalla Regione Liguria, è emerso che, con le risorse del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale del comparto di cui all'art. 15 Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL), comparto delle Regioni e delle autonomie locali, sottoscritto l'1.4.1999) relative al trattamento accessorio e premiante 2016, esigibili nel 2017, ma disposte nell'anno 2016, sono state retribuite, tra l'altro, le posizioni di vice-dirigenza.

L'attenzione dei giudici contabili – in sede di parificazione – si concentra primariamente sulla spesa per l'incremento del Fondo, di cui all'art. 2 della legge reg. Liguria n. 42 del 2008, spesa, che, tuttavia, impone di tenere conto – per valutarne la legittima copertura – della norma che a tale spesa ha dato luogo, ovvero di quella istitutiva della vice-dirigenza.

Tale spesa si discosta dalle disposizioni della legge statale e dalla contrattazione collettiva nazionale, che opera sulla base di atti di indirizzo dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), anche per la parte relativa all'importo massimo da destinare alla contrattazione decentrata.

Pertanto, in questo specifico caso, l'esame della censura di violazione del parametro attinente alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile non può che precedere quello della censura di violazione del principio di copertura delle spese.

2.– In linea preliminare, occorre scrutinare l'eccezione di inammissibilità delle questioni proposte in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., formulata dalla difesa della Regione Liguria per difetto di legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, a sollevare questioni di legittimità costituzionale in riferimento a parametri diversi e ulteriori rispetto all'art. 81 Cost.

2.1.– L'eccezione è priva di fondamento.

2.1.1.– Sull'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale nel giudizio di parificazione questa Corte si è espressa fin da epoca risalente. Occorre dunque muoversi nel solco di questa giurisprudenza.

Già nella sentenza n. 165 del 1963, questa Corte ritenne ammissibile – e decise nel merito in riferimento all'art. 81, primo comma, Cost. – una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti a sezioni riunite, nel corso di un giudizio di parificazione dei rendiconti delle Amministrazioni della Cassa depositi e prestiti e degli Istituti di previdenza, ai sensi degli artt. 38 e seguenti del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti).

Nella successiva sentenza n. 121 del 1966, tale orientamento fu confermato. In quel giudizio – un giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione siciliana – questa Corte ha ritenuto che ricorressero le condizioni ipotizzate dall'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale), per la rimessione di questioni incidentali di legittimità costituzionale, poiché «il preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero) insieme con l'altro dell'osservanza della Costituzione, vieta che dalla distinzione fra le varie categorie di giudizi e processi (categorie del resto dai confini sovente incerti e contrastanti), si traggano conseguenze così gravi quale l'esclusione della proponibilità di questioni di legittimità costituzionale» (sentenza n. 121 del 1966, n. 1 del Considerato).

Già nella richiamata decisione sono stati evidenziati i tratti salienti di questo peculiare giudizio, che si conclude con una pronuncia adottata «con le formalità della giurisdizione contenziosa» (ex art. 40 del citato testo unico, che ha recepito regole contenute nell'art. 32 della legge 14 agosto 1862, n. 800, recante «Legge per l'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia», e nell'art. 84 del regio decreto 5 ottobre 1862, n. 884 recante norme «Sulla giurisdizione e procedimento contenzioso della Corte dei conti»), «previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del procuratore generale in contraddittorio dei rappresentanti dell'Amministrazione», pronuncia che si prevedeva divenisse definitiva e insindacabile.

Peraltro, anche il controllo preventivo di legittimità – esteso a tutti gli atti, anche in relazione alle leggi di spesa e alla stessa legge di approvazione del bilancio – era stato attratto nel raggio di valutazione di questa Corte, che aveva riconosciuto la legittimazione della Corte dei conti a sollevare, in quella sede, questioni di legittimità costituzionale anche delle citate leggi di spesa.

Con riguardo al controllo preventivo di legittimità degli atti, nel riconoscere la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale (nella specie riferite agli artt. 76 e 81 Cost.), questa Corte ha osservato che «ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953», la funzione in quella sede svolta è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, diretta a valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, operando un controllo «esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato», che consente di «ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che più difficilmente verrebbero ad essa sottoposte» (sentenza n. 226 del 1976).

Il quadro normativo da cui si sono prese le mosse è mutato.

La riforma della disciplina del bilancio dello Stato introdotta dalla legge 5 agosto 1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio) – e in specie le modifiche successivamente apportate – già avevano assegnato una nuova fisionomia alla struttura del bilancio, che – come riconosciuto da questa Corte nella sentenza n. 244 del 1995 – si «compone

di una pluralità di provvedimenti legislativi, tra loro complementari e concorrenti» e «persegue, tra le altre, la finalità di meglio programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche, per assicurare l'equilibrio finanziario e la sostanziale osservanza, in una proiezione temporale che supera l'anno, dei principi enunciati dall'art. 81 della Costituzione».

In sintonia con tali novità, questa Corte ha riconosciuto la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità in sede di giudizio di parificazione «per contrarietà con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione», di tutte le «leggi che determinino veri e propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari dello stesso, vale a dire sui capitoli con riflessi sugli equilibri di gestione» (sentenza n. 244 del 1995).

L'espansione del giudizio di parificazione come giudizio di legittimità del rendiconto dello Stato si è, peraltro, delineata quale conseguenza della previsione di cui all'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), che ha delimitato il controllo di legittimità degli atti (dapprima del Governo, poi anche con riguardo alle Regioni ad autonomia speciale) a poche ipotesi tipiche, interrompendo il rapporto di generale pregiudizialità tra controllo preventivo di legittimità (nel corso del quale, come si è ricordato, questa Corte aveva già riconosciuto la legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale della legge presupposta all'atto amministrativo) e giudizio di parifica.

Tale percorso di espansione è culminato nell'adozione del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, che, in corrispondenza con l'entrata in vigore della legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), ha dettato disposizioni volte a assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo.

Quel che più conta evidenziare in questa sede è che il giudizio di parificazione, previsto dapprima solo per lo Stato e per le autonomie speciali (in relazione all'approvazione dei rendiconti generali per le quali, pure, è stata espressamente riconosciuta la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 81, primo e quarto comma Cost. e 117, terzo comma, Cost.: sentenza n. 213 del 2008), è stato esteso alle Regioni a statuto ordinario.

In questa prospettiva si è stabilito che le sezioni regionali di controllo accertano gli squilibri economico-finanziari, la mancata copertura delle spese, la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria (art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012), in sostanza tutte le «irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti» (art. 1, comma 3, del d.l. n. 174 del 2012).

Alla luce di tali sviluppi, questa Corte ha riconosciuto l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali.

Sono state a questo proposito enucleate tutte le condizioni che presiedono alla legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale:

a) applicazione di parametri normativi;

b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte (ai sensi dell'art. 1, comma 12, del d.l. n. 174 del 2012), in considerazione della circostanza che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, è distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, e potrebbe essere illegittimamente sacrificato, senza poter essere fatto valere, se il magistrato non potesse sollevare la questione sulle norme che si trova ad applicare e della cui conformità alla Costituzione dubita;

c) pieno contraddittorio, sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti, sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica, garantito anche dal coinvolgimento del pubblico ministero, a tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (art. 243-quater, comma 5, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali») (sentenza n. 89 del 2017).

E' stato, inoltre, affermato che, nell'esercizio di una tale ben definita funzione giurisdizionale, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso tutte «le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari» e da tutti gli «altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995)» (sentenza n. 181 del 2015).

2.1.2.– La Corte dei conti rimettente deduce l'invasione da parte della disposizione censurata, della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Le questioni sono ammissibili.

La legittimazione della Corte dei Conti in sede di giudizio di parificazione – come già detto – è stata riconosciuta, con riferimento ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri economico-finanziari.

A essi vanno ora accostati, ai limitati fini del presente giudizio e alla luce delle peculiarità di esso, i parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato, poiché in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse.

Pertanto, entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata.

La legislazione impugnata, che destina nuove risorse senza che peraltro siano ravvisabili diretti ontrointeressati, non potrebbe agevolmente essere sottoposta al giudizio di questa Corte per altra via che non sia il giudizio di parificazione.

L'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, affermata da questa Corte quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, è tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni, nel particolare caso di cui qui si discute.

Né può essere negata la rilevanza delle questioni proposte, poiché il collegio rimettente ha affermato che le norme della cui legittimità costituzionale dubita, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 81, quarto comma, Cost., hanno dato vita alla spesa per l'indennità di vice-dirigenza, la cui copertura (art. 2 legge reg. Liguria, n. 42 del 2008) è conseguente a un incremento e a una asserita illegittima destinazione del medesimo incremento del Fondo per la contrattazione decentrata.

Tale spesa deriva, infatti, dall'istituzione della vice-dirigenza regionale (art. 10 della legge reg. Liguria n. 10 del 2008), in contrasto con la legge statale e in assenza di indicazioni da parte della contrattazione collettiva nazionale, da cui dipende la contrattazione decentrata.

In altri termini, la sezione regionale di controllo della Corte dei conti argomenta che le norme di cui si sospetta l'illegittimità costituzionale incidono sull'articolazione della spesa e sul quantum della stessa, dal momento che l'una (art. 10 della legge reg. Liguria n. 10 del 2008) istituisce posizioni giuridiche di vice-dirigenza, che altrimenti non avrebbero titolo ad essere retribuite, mentre l'altra (art. 2 della legge reg. Liguria n. 42 del 2008) determina un effetto espansivo della spesa, mediante un aumento delle risorse destinate al trattamento accessorio con cui la Regione avrebbe illegittimamente retribuito soggetti – i vicedirigenti – che non avrebbero potuto aspirare a tale trattamento economico.

Pertanto, il collegio a quo, ove avesse applicato tali norme, si sarebbe trovato nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa,

conseguente all'illegitima istituzione del ruolo di vice-dirigenza, la cui copertura è stata individuata nell'incremento e nell'illegitima destinazione delle risorse del Fondo per il trattamento accessorio, in contrasto con la contrattazione collettiva nazionale di comparto.

Poiché compito della Corte dei conti, in sede di parifica del rendiconto generale della Regione, è accertare eventuali «irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti» (art. 1, comma 3, del d.l. n. 174 del 2012), nella specie il rimettente ha ritenuto di non poter parificare il capitolo di spesa in esame e ha sollevato la richiamata questione di legittimità costituzionale, sull'assunto che solo l'accoglimento della medesima questione potrebbe impedire la parificazione della voce, con conseguente eliminazione della spesa contestata.

Il giudizio si presenta, pertanto, circoscritto dai parametri che attengono all'an della spesa, non al quomodo della stessa.

Deve dunque riconoscersi l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con l'ordinanza indicata in epigrafe, in ordine sia alla legittimazione dell'organo rimettente, sia alla rilevanza delle questioni proposte ai fini del giudizio principale.

2.2.– In via preliminare, occorre anche sottolineare che, come rilevato nella stessa ordinanza di rimessione, la Regione Liguria, nel corso del giudizio di parificazione, ha adottato la legge 7 agosto 2017, n. 22 recante «Modifiche alla legge regionale 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008) e conseguenti disposizioni attuative», che ha provveduto a disporre l'abrogazione dell'art. 10 della legge reg. Liguria n. 10 del 2008 (con l'art. 1) e a modificare, in senso satisfattivo, l'art. 2 della legge reg. Liguria n. 42 del 2008, statuendo la decurtazione del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale del comparto «in misura corrispondente alle risorse utilizzate per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato degli incarichi di vice-dirigenza in essere alla data di entrata in vigore della presente legge».

Tale legge, tuttavia, è entrata in vigore il 12 agosto 2017, cosicché sia l'abrogazione dell'art. 10 della legge reg. Liguria n. 10 del 2008, sia la modifica dell'art. 2 della legge reg. Liguria n. 42 del 2008 non incidono sulle questioni di legittimità costituzionale delle citate norme, sollevate nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Liguria inerente all'esercizio finanziario 2016, in relazione al quale esse continuano a trovare applicazione.

Può essere utile, peraltro, sottolineare che tali disposizioni si applicano solo in riferimento al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Liguria inerente all'esercizio finanziario 2016, con riguardo alla voce di spesa (inerente alla vice- dirigenza) la cui parificazione è rimasta sospesa per effetto della decisione della sezione rimettente.

Pertanto, solo su tale giudizio spiegherebbe la sua incidenza l'eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti delle citate disposizioni.

2.3. – Occorre, infine, esaminare le eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione con riguardo alle censure svolte nei confronti, in particolare, dell'art. 2 della legge reg. Liguria n. 42 del 2008, per carenza di motivazione e contraddittorietà del petitum.

Secondo la Regione Liguria, la questione sarebbe prospettata in modo erroneo, poiché fra censure svolte – riferite esclusivamente all'istituto della vice-dirigenza e alla previsione delle risorse a esso destinate – e disposizioni impugnate – inerenti a tale istituto solo limitatamente alla seconda parte del comma 2 e ai commi 3 e 4 dell'art. 2 citato – non vi sarebbe corrispondenza.

Essa sarebbe inoltre proposta in modo contraddittorio, poiché l'eventuale accoglimento della questione determinerebbe la caducazione dell'intera norma che dispone lo stanziamento dei fondi per le finalità di cui all'art. 15 CCNL sottoscritto in data 1° aprile 1999 e le modalità da seguire nell'impiego delle risorse, con il risultato che non sarebbe più disponibile alcuna somma in futuro per le molteplici finalità di cui all'art. 15 del CCNL e non sarebbe perseguito l'intento del collegio rimettente, che è quello di eliminare dal medesimo Fondo i soli stanziamenti legati all'istituto, ritenuto incostituzionale, della vice-dirigenza.

2.3.1. – Entrambe le eccezioni sono prive di fondamento.

Anzitutto, è agevole desumere dall’ordinanza di rimessione che il collegio rimettente censura l’art. 2 della legge reg. Liguria n. 42 del 2008 solo nella parte in cui destina l’incremento del fondo per il trattamento accessorio del personale «prioritariamente» al «finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice-dirigenza» (seconda parte comma 2), di cui provvede a disciplinare le modalità di erogazione ai commi 3 e 4.

La questione deve, pertanto, ritenersi delimitata – come peraltro indicato in via subordinata dalla stessa Regione – alla seconda parte del comma 2 (là dove statuisce che le risorse decentrate sono utilizzate «prioritariamente per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice dirigenza») e ai commi 3 e 4 dell’art. 2 in esame.

Ne consegue che è destituita di fondamento anche l’eccezione di contraddittorietà della censura svolta, poiché l’eventuale accoglimento della questione determinerebbe la caducazione della sola previsione che destina parte degli incrementi del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale del comparto, ex art. 15 del CCNL sottoscritto il 1° aprile 1999, al finanziamento dell’indennità di vice-dirigenza.

Il fondo risulterebbe, in altri termini, solo decurtato dell’ammontare di risorse destinate all’indennità di vice-dirigenza.

Così dispone per il futuro la modifica apportata al censurato art. 2 dall’art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 22 del 2017, a conferma di una applicazione solo temporanea della spesa vietata.

3.– Si deve, a questo punto, procedere allo scrutinio nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Tali questioni, prospettate in riferimento a due distinte disposizioni di due diverse leggi regionali e riferite a due distinti parametri, devono essere esaminate unitariamente, tenendo conto della connessione logica fra l’una e l’altra.

Come si è già ricordato, la sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria, nel denunciare l’illegittimità costituzionale dell’art. 10 della legge reg. Liguria n. 10 del 2008, che ha istituito la vice-dirigenza regionale, in violazione della sfera di competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile», contesta che per finanziare la spesa inerente all’indennità di tale vice-dirigenza sono state successivamente disposte da un’altra norma regionale (l’art. 2, comma 2, secondo periodo, e commi 3 e 4, della legge reg. Liguria n. 42 del 2008) un incremento e una destinazione del medesimo incremento del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale del comparto ex art. 15 del CCNL sottoscritto l’1 aprile 1999, al di fuori della contrattazione nazionale di comparto.

Pertanto, la denunciata violazione della sfera di competenza legislativa statale ridonderebbe – stante la già evidenziata connessione e la peculiarità della fattispecie – in una violazione del principio di cui all’art. 81, quarto comma, Cost., in quanto l’illegittima istituzione del ruolo della vice-dirigenza regionale ha determinato un incremento della spesa regionale, connessa al pagamento delle indennità di vice-dirigenza, la cui copertura è stata illegittimamente individuata nella destinazione a tale fine dell’aumento del Fondo per il trattamento accessorio del personale regionale, in contrasto con la contrattazione collettiva nazionale di comparto.

3.1. – Le questioni sono fondate.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici – tra i quali, ai sensi dell’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni – compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia “ordinamento civile” (ex multis, sentenze n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n.211 e n. 17 del 2014)» (sentenza n. 175 del 2017).

Essa, pertanto, «è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva» (sentenza n. 160 del 2017), cui la legge dello Stato rinvia.

Nella specie, il legislatore regionale, con l'art. 10 della legge reg. Liguria n. 10 del 2008, ha istituito il ruolo dei vice-dirigenti regionali e poi, a distanza di pochi mesi, ha disciplinato la relativa retribuzione di posizione e di risultato (art. 2, commi 3 e 4, della legge reg. Liguria n. 42 del 2008), individuando le necessarie risorse in un incremento del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale del comparto, ex art. 15 del CCNL sottoscritto l'1 aprile 1999 (comma 2, secondo periodo, legge reg. n. 42 del 2008), in contrasto con quanto disposto dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva.

Il legislatore statale, infatti, con l'art. 7, comma 3, della legge 15 luglio 2002, n. 145 (Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione fra pubblico e privato) aveva introdotto nel d.lgs. n. 165 del 2001 l'art. 17bis, con cui aveva rimesso alla contrattazione collettiva l'istituzione di un'apposita area della vice-dirigenza sulla base di atti di indirizzo da emanarsi dal Ministero della funzione pubblica nei confronti dell'ARAN.

In particolare, per gli enti di cui al comma 2 dell'art. 17-bis (Regioni ed altri enti locali) era richiesta, in aggiunta, per l'attuazione dell'istituto, l'emanazione di un decreto del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per stabilire l'equivalenza delle posizioni tra il comparto Stato e il comparto Regioni.

Tale disposizione, vigente al momento dell'entrata in vigore delle norme regionali censurate, poi abrogata dall'art. 5 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, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, condizionava l'attribuzione della qualifica di vice-dirigente, come poi precisato dalla norma di interpretazione autentica di cui all'art. 8 della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e della Corte dei conti), all'avvenuta costituzione della relativa area da parte della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento.

Questa Corte, che si è pronunciata sulle richiamate disposizioni nella sentenza n. 214 del 2016, ha precisato che «secondo la norma di attuazione dettata dall'art. 10, comma 3, della legge n. 145 del 2002, la disciplina dell'istituzione dell'area della vice-dirigenza restava "affidata" alla contrattazione collettiva, da svolgersi sulla base di atti di indirizzo del Ministro per la funzione pubblica all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) anche per la parte relativa all'importo massimo delle risorse finanziarie da destinarvi».

Considerato che il citato art. 17-bis non ha mai ricevuto applicazione e che non sono mai stati adottati né gli atti ministeriali di indirizzo, né i contratti collettivi nazionali di comparto, richiesti dal legislatore statale, deve concludersi che non è mai stata istituita l'area della vice-dirigenza e che, di conseguenza, le Regioni non avrebbero potuto istituirla.

Appare, pertanto, evidente l'illegittimità dell'iniziativa del legislatore ligure che ha disposto una spesa priva di copertura normativa, e quindi lesiva dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto relativa a una voce, quella che concerne l'indennità dei vice-dirigenti regionali, connessa all'istituzione di un ruolo del personale regionale, avvenuta senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile».

Non è superfluo ricordare che la contrattazione collettiva decentrata (cui può essere demandata la definizione del trattamento economico accessorio destinato all'attuazione delle progressioni economiche orizzontali e a sostenere le iniziative volte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, del CCNL 1998/2001) non può disciplinare materie che non siano a essa rimesse dalla contrattazione nazionale, nè può dettare discipline contrastanti con quanto stabilito dal contratto collettivo nazionale.

I due livelli della contrattazione sono, infatti, gerarchicamente ordinati, in specie nel settore del lavoro pubblico, poiché solo a seguito degli atti di indirizzo emanati dal Ministero e diretti all'ARAN per l'erogazione dei fondi, secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva nazionale, può aprirsi la sede decentrata e sotto-ordinata di contrattazione.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Liguria n. 10 del 2008, nonché dell'art. 2, comma 2, limitatamente alle parole «prioritariamente per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice dirigenza», e commi 3 e 4, della legge reg. Liguria n. 42 del 2008.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, limitatamente alle parole «prioritariamente per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice dirigenza», nonché dei commi 3 e 4, della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 ottobre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Silvana SCIARRA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 novembre 2018.

Sentenza: 19 giugno 2018 n. 198

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

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 5, 76, 97, 117, primo, terzo e quinto comma, 118 e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 2, primo comma, lettere a), d), f), m), 3, 4 e 10 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), di alcune disposizioni del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114)

Ricorrenti: Regione autonoma Valle d'Aosta, Regione Lombardia, Regione Puglia, Regione Abruzzo, Regione Veneto, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Regione autonoma Sardegna, Regione Calabria, Provincia autonoma di Trento e Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto: intero testo e artt. 3, comma 1, lettere g) e h); 4; 5; 8; 9; 12; 13, comma 1; 14; 16, commi 1 e 2; 17; 18, comma 3; 21; 22, commi 1, 2, 3 e 4; 23, commi 1, 2, 3 e 4; 24; 26, comma 1, lettera a), e 27, d.lgs. 104/2017

Esito: inammissibilità - non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate ad eccezione:

a) illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, d.lgs. 104/2017 nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che consenta alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare la propria legislazione alle norme in esso contenute, secondo la procedura di cui all'art. 2 d.lgs. 266/1922 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento);

b) illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, d.lgs. 104/2017, nella parte in cui prevede che le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguino i propri ordinamenti entro il termine di «centoventi giorni» anziché entro quello di sei mesi dall'entrata in vigore del medesimo decreto legislativo;

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Le Regioni a statuto ordinario Lombardia, Puglia, Abruzzo, Veneto e Calabria, le Regioni a statuto speciale Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, e le due Province autonome di Trento e di Bolzano hanno promosso, in riferimento a plurimi parametri costituzionali e statutari, questioni di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 104/2017 o di sue singole disposizioni.

Il decreto legislativo impugnato è stato adottato sulla base della delega legislativa conferita dagli artt. 1 e 14 della l. 114/2015 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014), al fine di dare attuazione alla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

Nel conferire al Governo la delega legislativa per l'attuazione della direttiva, il legislatore delegante, per un verso, ha fatto rinvio a talune disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea» (da ora in poi, anche: legge quadro europea), e, per altro verso, ha stabilito specifici principi e criteri direttivi.

Sulla base delle norme di delega, il decreto legislativo impugnato ha realizzato un'ampia riforma della disciplina delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di verifica di assoggettabilità a VIA contenuta nel d.lgs. 152/2006 (c.d. Testo unico ambientale).

Le doglianze delle ricorrenti traggono origine dal rilievo che le modifiche operate hanno comportato un riassetto – nel segno di una marcata e, in assunto, illegittima centralizzazione – delle competenze, tanto normative quanto amministrative, dello Stato e delle Regioni nella materia considerata.

In considerazione della identità, anche solo parziale, delle norme impuginate e delle censure proposte, i giudizi sono stati riuniti e trattati congiuntamente.

Nel merito, innanzitutto, il Giudice delle leggi destituisce di fondamento tutte le censure che le ricorrenti rivolgevano all'intervento di riforma per asserito contrasto con i poteri conferiti al Governo dalla legge di delegazione.

In proposito, alcune delle affermazioni contenute nella motivazione della pronuncia si rivelano estremamente significative del giudizio della Corte circa la piena rispondenza alla delega delle scelte operate dal legislatore delegato: «I principi e criteri direttivi della odierna delega, necessariamente integrati con le indicazioni recate dalla direttiva europea da attuare, prefiguravano una complessiva riforma – ben oltre, dunque, il mero riassetto privo di innovazioni – di un settore strategico per la tutela ambientale quale è la VIA.

D'altronde, l'attuazione di una direttiva dell'Unione europea, per di più modificativa di una precedente, non può non implicare l'adozione di misure normative innovative, volte a realizzare, nell'ordinamento interno, le finalità e agli obiettivi posti a livello europeo»; «la modifica, posta in essere dalle disposizioni impuginate, della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di VIA e dei relativi procedimenti non è certo estranea alla ratio della delega.

Come si spiega nella relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo trasmesso alle Camere, la strategia adottata si giustifica con l'esigenza di rendere omogenea su tutto il territorio nazionale l'applicazione delle nuove regole, in modo da recepire fedelmente la direttiva, che reca una disciplina piuttosto dettagliata, superando la pregressa situazione di frammentazione e contraddittorietà della regolamentazione, dovuta alle diversificate discipline regionali: frammentazione cui erano imputabili le criticità riscontrate nella gestione delle procedure, generatrice anche di una preoccupante dilatazione dei loro tempi di definizione»; «proprio il richiamo del delegante ai principi di sussidiarietà e adeguatezza, lungi dal cristallizzare e rendere imm modificabile dal legislatore delegato il pregresso assetto di competenze, imponeva al Governo di verificare, alla luce dell'esperienza maturata, se l'assetto stesso fosse conforme ai principi evocati e di eventualmente apportarvi, all'esito, le opportune modificazioni, in quell'ottica di semplificazione e razionalizzazione complessivamente richiesta dalla legge delega.

Al riguardo, va anzi osservato come, alla luce dei puntuali rilievi posti in luce nella relazione di accompagnamento dello schema di decreto delegato, fosse evidente che era proprio la consistente varietà di discipline e sovrapposizioni di competenze ad aver determinato in misura rilevante, oltre ad una incongrua varietà di disposizioni procedurali, una consistente e intollerabile dilatazione dei tempi di definizione delle procedure, specie nei casi di maggior complessità sul versante dell'impatto ambientale. Il che, evidentemente, oltre a compromettere gli opposti obiettivi perseguiti dalla nuova direttiva europea, poneva in discussione anche gli interessi dei vari soggetti coinvolti nelle procedure».

Prima di entrare nel merito delle altre questioni di legittimità sollevate la Corte conferma l'inquadramento della disciplina dei procedimenti di VIA nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.6, ancorché con la precisazione secondo la quale quest'ultima «non è

configurabile “come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”.

L’ambiente è un valore “costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia ‘trasversale’, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando però allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale” (sentenza n. 407 del 2002; nello stesso senso, più recentemente, le sentenze n. 66 del 2018, n. 218 e n. 212 del 2017, n. 210 del 2016).

In tal caso, la disciplina statale nella materia della tutela dell’ambiente “viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza’, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell’ambiente” (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, le sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007).

La trasversalità della tutela ambientale implica una connaturale intersezione delle competenze regionali, attraversate, per così dire, dalle finalità di salvaguardia insite nella materia-obiettivo.

Per quanto riguarda le altre questioni di legittimità sollevate, le regioni ricorrenti, ritenendo lesive delle proprie competenze legislative regionali, diverse disposizioni del d.lgs. 104/2017 hanno impugnato l’art. 5 che introduce l’art. 7bis d.lgs. 152/2006, concernente le “Competenze in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA”.

In particolare, tale articolo stabilisce che, qualora un progetto sia sottoposto a verifica di assoggettabilità a VIA o a VIA di competenza regionale, le Regioni e le Province autonome, senza possibilità di disciplinare diversamente la materia se non con riferimento agli aspetti concernenti l’organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative attribuite in materia di VIA, debbano assicurare che “le procedure siano svolte in conformità agli articoli da 19 a 26 e da 27bis a 29 del presente decreto”, dovendosi svolgere “Il procedimento di VIA di competenza regionale con le modalità di cui all’articolo 27-bis”. Tale ultimo articolo - inserito dall’art. 16, comma 2, d.lgs. 104/2017, che prevede il “provvedimento autorizzatorio unico regionale”, volto a ricomprendere nel provvedimento, all’esito di apposita conferenza di servizi in modalità sincrona ai sensi dell’art. 14ter l. 241/1990, “il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l’esercizio del progetto, recandone l’indicazione esplicita” – sarebbe ad avviso delle ricorrenti non rispondente all’obiettivo di mera “semplificazione e armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale anche in relazione al coordinamento e all’integrazione con altre procedure volte al rilascio di pareri”.

Del pari lesive delle prerogative regionali, erano stati ritenuti gli articoli 22, commi da 1 a 4, e 26, comma 1, lett. a), d.lgs. 104/2017, che dispongono modificazioni agli Allegati alla parte II del d.lgs. 152/2006, mediante “sottrazione” alle Regioni di un considerevole numero di tipologie progettuali (progetti in VIA/verifica di VIA, quali acquedotti, gasdotti e strade extraurbane secondarie di interesse nazionale), concernenti ambiti riservati a materie di competenza regionale, per assegnarli alla competenza amministrativa dello Stato e, infine, l’articolo 23, comma 4, che disciplina l’esercizio del potere sostitutivo dello Stato in assenza, entro il termine di adeguamento previsto alle disposizioni del citato d.lgs. 104/2017, di “disposizioni regionali o provinciali vigenti idonee allo scopo”, rimettendo ad una valutazione indeterminata nei contenuti, quale è l’idoneità allo scopo, l’esercizio del potere sostitutivo incidente in ambiti attribuiti alla competenza legislativa regionale.

La Corte costituzionale ha però dichiarato infondate le prospettate questioni di legittimità costituzionale, muovendo dal rilievo secondo cui il d.lgs. 104/2017 in materia di VIA ha rango di norma di riforma economico-sociale, essendo quindi capace di condizionare e limitare anche le competenze statutariamente attribuite alle Regioni speciali e alle Province autonome.

Tale rango, inoltre, risponde a un interesse unitario ed esige un’attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale. In difetto, lo Stato sarebbe esposto a una procedura di infrazione per violazione del diritto sovranazionale.

La VIA, secondo la Corte, è, infatti, un “istituto comunitariamente necessitato” ed è lo strumento per “individuare, descrivere e valutare gli effetti di un’attività antropica” sull’ambiente, da intendersi quale “bene giuridico complesso, insieme situazione soggettiva e interesse obiettivo della collettività” che ha reso necessaria la creazione di “istituti giuridici per la sua protezione”, nell’ottica di “una concezione unitaria comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali”, e quindi sulla salute “in una prospettiva di sviluppo e garanzia dei valori costituzionali”.

Essa “ha giuridicamente una struttura anfibia”, in quanto, da un lato, consente la partecipazione e l’informazione per “coinvolgere e far emergere nel procedimento amministrativo i diversi interessi sottesi alla realizzazione di un’opera” e, dall’altro, “possiede una funzione autorizzatoria rispetto al singolo progetto esaminato”.

Nel dare attuazione alla direttiva 2011/92/UE, afferma la Corte costituzionale, il d.lgs. 104/2017 ha trasposto l’obiettivo europeo di migliorare la qualità della procedura di VIA, “allineandola ai principi della regolamentazione intelligente”, cioè a norme che semplificano le procedure e riducono gli oneri amministrativi.

Alla luce di tali premesse, secondo la Corte, ricondotta la materia su cui insiste il decreto legislativo alla competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, precisa che l’obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rappresenta “nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull’intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale» (sentenze n. 232 del 2017 e n. 215 del 2015; nello stesso senso, le sentenze n. 234 e n. 225 del 2009)”, dovendo la normativa censurata essere ascritta alla categoria delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, considerati il loro “contenuto riformatore” e la loro “attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza”, atteso lo stretto rapporto di strumentalità che, nel caso in esame, “le disposizioni intrattengono con il valore ambientale, bene di rango costituzionale che trova proprio nella valutazione di impatto ambientale un imprescindibile strumento di salvaguardia”, con la conseguenza che “le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto ... degli enti ad autonomia differenziata nell’esercizio delle proprie competenze” (sentenza n. 229 del 2017; nello stesso senso, le sentenze n. 212 del 2017, n. 233 del 2010, n. 164 del 2009, n. 51 del 2006 e n. 536 del 2002)”, anche considerato che, in forza della sua diretta derivazione europea, “la normativa censurata deve rispettare anche i relativi vincoli, riconducibili al limite degli obblighi internazionali previsto dagli statuti speciali”.

Secondo la Corte, la modifica, posta in essere dalle disposizioni impugnate, della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di VIA e dei relativi procedimenti “non è certo estranea alla ratio della delega”, che è quella di “rendere omogenea su tutto il territorio nazionale l’applicazione delle nuove regole, in modo da recepire fedelmente la direttiva, che reca una disciplina piuttosto dettagliata, superando la pregressa situazione di frammentazione e contraddittorietà della regolamentazione, dovuta alle diversificate discipline regionali: frammentazione cui erano imputabili le criticità riscontrate nella gestione delle procedure, generatrice anche di una preoccupante dilatazione dei loro tempi di definizione”.

Se da un lato, come sottolineato dalla Corte, “la “centralizzazione” delle competenze non era specificamente imposta né dalla legge delega né dalla direttiva (la quale si riferisce genericamente “all’autorità competente” in materia di VIA, prendendo atto delle diverse possibilità che gli Stati membri hanno per la sua attuazione)”, dall’altro “la soluzione prescelta dal legislatore delegato è frutto legittimo dell’esercizio di quel margine di discrezionalità riconosciuto al Governo per raggiungere gli obiettivi posti dalla direttiva e dalla legge delega”.

Neppure può ritenersi, secondo la Corte, che questa scelta violi le competenze regionali costituzionalmente garantite, poiché “non può considerarsi irragionevole la scelta del legislatore statale, titolare della competenza esclusiva nella materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, di predisporre due discipline differenziate per istituti, quali la VIA e la VAS”, senza peraltro escludere che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano “possano, nell’esercizio delle proprie

competenze legislative, stabilire livelli di tutela dell'ambiente più elevati di quelli previsti dalla normativa statale”.

Ciò in quanto le “Le previsioni di cui ai commi 7 e 8 del nuovo art. 7-bis cod. ambiente – che dispongono che le competenze regionali siano esercitate “in conformità” alla normativa europea e alle disposizioni del medesimo decreto - non sono tali da impedire una normativa regionale che, salva l'inderogabilità, espressamente stabilita, dei termini procedurali massimi di cui agli artt. 19 e 27-bis dello stesso cod. ambiente, garantisca maggiormente la salvaguardia dell'ambiente”.

Con particolare riguardo al provvedimento unico regionale, la Corte afferma che le disposizioni impugnate “attengono al nucleo centrale di una riforma volta a semplificare, razionalizzare e velocizzare la valutazione di impatto ambientale regionale, inserendo in un provvedimento unico, adottato in conferenza di servizi, tutte le autorizzazioni necessarie alla realizzazione dell'opera”. Secondo la Corte, il provvedimento unico “non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi (eventualmente di competenza anche regionale), ma li “ricomprende” nella determinazione conclusiva della conferenza di servizi.

Pertanto, non si tratta di un atto “sostitutivo” poiché comprende le altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto”, precisando che, nella scelta del legislatore di considerare obbligatorio il solo provvedimento unico regionale, non vi è, come invece sostenuto dalle Regioni ricorrenti, alcuna disparità trattamento tra Stato e Regioni. Secondo la Corte, infatti, “la determinazione della conferenza di servizi non assorbe i singoli titoli autorizzatori, ma li ricomprende, elencandoli.

La decisione di concedere i titoli abilitativi è assunta sulla base del provvedimento di VIA successivo alla determinazione della conferenza di servizi (comma 7, del nuovo art. 27-bis, introdotto dall'art. 16, comma 2, del censurato d.lgs. n. 104 del 2017), e non sostituisce le altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto.

Da ciò deriva, quindi, la non fondatezza delle censure con riferimento alle competenze legislative statutariamente previste. Queste, infatti, devono essere esercitate nei limiti degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale...”.

Anche le censure in ordine all'esercizio del potere sostitutivo incidente in ambiti attribuiti alla competenza legislativa regionale sono state ritenute infondate dalla Corte costituzionale. L'articolo 23 del d.lgs. 104/2017 prevede, infatti, che le Regioni e le Province autonome adeguino i propri ordinamenti, esercitando le potestà normative di cui all'articolo 7bis, comma 8, “entro il termine perentorio di centoventi giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 104 del 2017.

Essa altresì prevede che, decorso tale termine, “in assenza di disposizioni regionali o provinciali vigenti idonee allo scopo, si applicano i poteri sostitutivi di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, secondo quanto previsto dagli articoli 41 e 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234”.

La Corte rammenta che l'articolo 23, comma 4, del d.lgs. 104/2017 richiama espressamente l'articolo 117, comma quinto, Cost., che prevede “il potere sostitutivo dello Stato nei casi di inadempienza delle Regioni e delle Province autonome nell'attuazione del diritto dell'Unione europea nelle materie di loro competenza. Sulla base di una piana interpretazione letterale e sistematica della disposizione impugnata, l'obiettivo dell'intervento sostitutivo – in caso di inidoneità allo scopo delle norme regionali e provinciali – può pertanto essere individuato, conformemente a quanto sostiene l'Avvocatura dello Stato, nell'esigenza di evitare che carenze organizzative a livello regionale o provinciale compromettano la piena attuazione della direttiva 2014/52/UE”. L'articolo 7bis, comma 8, del d.lgs. 152/2006 prevede espressamente che le Regioni e le Province autonome disciplinino “l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA”.

Per questa parte, “la disposizione chiama gli enti territoriali allo svolgimento d'una funzione vincolata nell'an, sicché il potere sostitutivo previsto dalla norma impugnata non va incontro alle censure di costituzionalità mosse dalla ricorrente”.

La Provincia autonoma di Bolzano impugna il comma 1 dell'art. 23 del d.lgs. n. 104 del 2017, recante le disposizioni transitorie e finali, che stabilisce che le disposizioni del medesimo

d.lgs. n. 104 del 2017 «si applicano ai procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e ai procedimenti di VIA avviati dal 16 maggio 2017»: dunque, a partire da una data anteriore a quella di entrata in vigore del decreto (21 luglio 2017).

Secondo la ricorrente, essa, prevedendo un'applicazione retroattiva delle disposizioni del decreto, sarebbe in contrasto con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, il quale, da un lato, stabilisce che «la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale» e, dall'altro, nell'escludere la diretta applicabilità della nuova disciplina statale, prevede, una volta decorso tale termine, la possibilità d'impugnazione davanti a questa Corte della legislazione che non sia stata adeguata.

La Corte ritiene la questione fondata.

La Corte rileva ancora una volta che la nuova disciplina posta dal d.lgs. 104 del 2017 - in quanto recante norme fondamentali di riforma economico-sociale oltre che derivanti da obblighi europei - comporta un limite alle competenze legislative degli enti ad autonomia differenziata.

Il richiamato art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 prevede, per la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province autonome di Trento e di Bolzano, uno speciale meccanismo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale alle nuove norme, introdotte con atto legislativo statale, che dettino limiti alle competenze statutariamente previste. In particolare, tale disposizione prevede che gli enti territoriali adeguino la propria legislazione entro sei mesi dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'atto legislativo statale, restando applicabili le disposizioni preesistenti fino al loro adeguamento o, in mancanza di quest'ultimo, sino al loro annullamento da parte di questa Corte, su ricorso del Governo.

Con la conseguenza che la norma censurata, nel prevedere l'applicabilità, non solo immediata, ma addirittura a ritroso, della nuova disciplina statale in materia di VIA e di assoggettabilità a VIA, senza alcuna eccezione, si pone in contrasto con le garanzie accordate dalla norma di attuazione, correttamente evocata a parametro di legittimità costituzionale (sentenze n. 212 e n. 191 del 2017, n. 121 e n. 28 del 2014).

Né sotto questo profilo rileva che l'applicazione retroattiva del d.lgs. n. 104 del 2017 risponde all'esigenza di garantire una piena e tempestiva attuazione della direttiva 2014/52/UE, dato che in caso di mancato adeguamento della normativa regionale e provinciale alla direttiva europea, lo Stato - oltre al potere d'impugnativa previsto dalla norma di attuazione - può, infatti, esercitare il potere sostitutivo previsto dall'art. 117, quinto comma, Cost.

La Corte dichiara dunque l'art. 23, comma 1, d.lgs. 104 del 2017 costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che consenta alle Province autonome di Trento e Bolzano di adeguare la propria legislazione alle norme in esso contenute, secondo la procedura di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

Infine, le Province autonome di Trento e di Bolzano denunciano il contrasto della norma impugnata con il già ricordato meccanismo di adeguamento della legislazione provinciale di cui all'art. 2 d.lgs. 266 del 1992. Si censura, in particolare, che il termine previsto dalla norma impugnata, pari a 120 giorni, sia più breve di quello stabilito dalla citata norma di attuazione statutaria, pari invece a sei mesi.

La Corte ritiene la questione fondata.

L'art. 23, comma 4, d.lgs. 104/2017 prescrive il necessario adeguamento delle legislazioni regionali e provinciali alla nuova disciplina introdotta dalla direttiva 2014/52/UE e dal medesimo decreto per mezzo dell'esercizio della potestà normativa di cui all'art. 7-bis cod. ambiente.

Tale disposizione richiede poi agli enti territoriali di disciplinare, in particolare, «l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA».

Secondo la Corte, si tratta, dunque, di un onere di adeguamento della propria legislazione che, per quel che riguarda le Province autonome di Trento e di Bolzano, può essere assolto secondo i termini dettati dall'art. 2 d.lgs. 266/1992.

La disposizione impugnata, nella parte in cui invece prevede, anche in riferimento a tali enti territoriali, che l'adeguamento deve avvenire entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 104 del 2017, si pone dunque in contrasto con la norma di attuazione statutaria, che prevede il diverso e più ampio termine di sei mesi, e va conseguentemente dichiarata illegittima limitatamente a tale parte.

Ambiente - Delega legislativa per l'attuazione di direttive comunitarie - Modifiche alla disciplina delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di verifica di assoggettabilità a VIA contenuta nel codice dell'ambiente, introdotte con d.lgs. 104 del 2017. - Decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), intero testo, nonché artt. 3, comma 1, lettere g) e h); 4; 5; 8; 9; 12; 13, comma 1; 14; 16, commi 1 e 2; 17; 18, comma 3; 21; 22, commi 1, 2, 3 e 4; 23, commi 1, 2, 3 e 4; 24; 26, comma 1, lettera a), e 27. - (T-180198) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.46 del 21-11-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'intero testo e degli artt. 3, comma 1, lettere g) e h); 4; 5; 8; 9; 12; 13, comma 1; 14; 16, commi 1 e 2; 17; 18, comma 3; 21; 22, commi 1, 2, 3 e 4; 23, commi 1, 2, 3 e 4; 24; 26, comma 1, lettera a), e 27 del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), promossi dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dalla Regione Lombardia, dalla Regione Puglia, dalla Regione Abruzzo, dalla Regione Veneto, dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Regione autonoma Sardegna, dalla Regione Calabria e dalla Provincia autonoma di Bolzano, con ricorsi, il primo, spedito per la notifica il 1° settembre, gli altri notificati il 30 agosto, il 1°-6 settembre, il 4-6 settembre, il 4 settembre, il 4-7 settembre, il 1°-6 settembre, il 4-7 settembre e il 4-11 settembre 2017, depositati in cancelleria il 5, 6, 7, 8, 13 e 14 settembre 2017, iscritti, rispettivamente, ai numeri da 63 a 71 e 73 del registro ricorsi 2017 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri da 41 a 45, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditi nell'udienza pubblica del 19 giugno 2018 i Giudici relatori Franco Modugno e Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Piera Pujatti per la Regione Lombardia, Stelio Mangiameli per la Regione Puglia, Fabio Franco per la Regione Abruzzo, Andrea Manzi per la Regione Veneto, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento, Massimo Luciani per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e per la Regione autonoma Sardegna, Aristide Police e Nicola Greco per la Regione Calabria, Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con i ricorsi indicati in epigrafe, le Regioni a statuto ordinario Lombardia, Puglia, Abruzzo, Veneto e Calabria, le Regioni a statuto speciale Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, e le due Province autonome di Trento e di Bolzano hanno promosso, in riferimento a plurimi parametri costituzionali e statutari, questioni di legittimità costituzionale dell’intero decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli artt. 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), o di sue singole disposizioni.

Il decreto legislativo impugnato è stato adottato sulla base della delega legislativa conferita dagli artt. 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2014), al fine di dare attuazione alla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

Nel conferire al Governo la delega legislativa per l’attuazione della direttiva, il legislatore delegante, per un verso, ha fatto rinvio a talune disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante «Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea» (da ora in poi, anche: legge quadro europea), e, per altro verso, ha stabilito specifici principi e criteri direttivi.

Sulla base delle norme di delega, il decreto legislativo impugnato ha realizzato un’ampia riforma della disciplina delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di verifica di assoggettabilità a VIA contenuta nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (da ora in poi, anche: cod. ambiente).

Le doglianze delle ricorrenti traggono origine dal rilievo che le modifiche operate hanno comportato un riassetto – nel segno di una marcata e, in assunto, illegittima centralizzazione – delle competenze, tanto normative quanto amministrative, dello Stato e delle Regioni nella materia considerata.

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

3.– Devono essere prioritariamente scrutinate, per ragioni di pregiudizialità logico-giuridica, le questioni di legittimità costituzionale dell’intero decreto legislativo, promosse da alcune delle ricorrenti. Queste ultime hanno chiaramente ed esaustivamente indicato le competenze regionali o provinciali asseritamente incise dall’atto impugnato, con ciò assolvendo l’onere di motivare circa la ridondanza del vizio di eccesso di delega sulle loro attribuzioni costituzionalmente garantite.

3.1.– La Regione Puglia e la Provincia autonoma di Trento assumono che il decreto legislativo sarebbe stato adottato in violazione dell’art. 76 della Costituzione (e anche dell’art. 77, secondo la Provincia autonoma di Trento), per tardivo esercizio della delega.

Analoga censura, pur se formalmente rivolta ai soli artt. 5, comma 1 – nella parte in cui introduce l’art. 7-bis, commi 2, 3, 7, 8 e 9, nel d.lgs. n. 152 del 2006 –, 22, commi 1, 2, 3 e 4, e 23, commi 1 e 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, è altresì proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano.

Le ricorrenti osservano che l’art. 1, comma 2, della legge n. 114 del 2015 ha individuato il termine per l’esercizio della delega mediante rinvio all’art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012.

Tale disposizione, nel testo vigente al momento dell’entrata in vigore della legge di delega, prevedeva che i decreti legislativi per l’attuazione delle direttive europee dovessero essere adottati entro i due mesi antecedenti il termine di recepimento della direttiva da attuare.

La direttiva 2014/52/UE doveva essere recepita entro il 16 maggio 2017 e, pertanto, il termine per l'esercizio della delega sarebbe scaduto il 16 marzo 2017.

Successivamente all'entrata in vigore della legge delega, l'art. 29 della legge 29 luglio 2015, n. 115 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2014), ha modificato la disposizione oggetto del rinvio (l'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012), prevedendo che i decreti legislativi di attuazione delle direttive devono essere adottati entro i quattro mesi antecedenti il termine di recepimento della direttiva.

Secondo le ricorrenti, il Governo era tenuto al rispetto di questo diverso e più ristretto termine. Il rinvio operato dalla legge delega andrebbe inteso, infatti, come rinvio mobile, e non già come rinvio fisso o recettizio. Il rinvio fisso potrebbe essere ravvisato – per ripetuta affermazione di questa Corte (è richiamata, in particolare, la sentenza n. 258 del 2014) – solo in presenza di una volontà espressa del legislatore, ovvero di elementi «univoci e concludenti», non riscontrabili nella specie.

Il termine di esercizio della delega sarebbe scaduto, perciò, il 16 gennaio 2017, con conseguente tardività del decreto delegato, emanato invece il 16 giugno 2017.

3.1.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, stante la mancata corrispondenza tra le censure (che varrebbero a travolgere l'intero decreto legislativo) e il petitum, limitandosi la Provincia ricorrente a richiedere la declaratoria di illegittimità costituzionale di singole disposizioni del decreto.

L'eccezione non è fondata.

La ricorrente ha ritenuto di impugnare le sole disposizioni che reputa lesive delle proprie competenze costituzionalmente garantite.

La circostanza che il vizio lamentato potrebbe determinare, in ipotesi, l'illegittimità costituzionale non solo delle disposizioni censurate, ma del decreto legislativo nella sua interezza, non vale – contrariamente a quanto sostenuto dal resistente – a rendere dovuta, pena la sua inammissibilità, l'impugnazione dell'intero atto normativo.

3.1.2.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

L'Avvocatura dello Stato ha correttamente rilevato, infatti, che interpretare quale rinvio mobile il rinvio all'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012, operato dalla legge delega, si porrebbe in contrasto con il principio generale di irretroattività delle leggi di cui all'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, il quale impone di ritenere che il “nuovo” termine per l'esercizio delle deleghe di attuazione della normativa europea si applica alle sole deleghe legislative conferite successivamente alla modifica del richiamato art. 31, comma 1.

Non giova opporre, come fanno invece le ricorrenti, che il principio di irretroattività vale solo per le norme sostanziali, mentre nella specie si tratterebbe di una norma procedimentale, soggetta al principio *tempus regit actum*.

Di là da ogni considerazione sul fatto che la norma che fissa il termine entro cui esercitare la delega non è meramente procedimentale, perché determina quel «tempo limitato» (art. 76 Cost.) durante il quale il Governo ha il potere di esercitare in via eccezionale una funzione, quella legislativa, che ordinariamente spetta alle Camere, deve escludersi, salvo espressa indicazione di segno contrario, che la modifica – in senso abbreviativo – del termine per l'esercizio di un potere o di una facoltà possa applicarsi in confronto a poteri e facoltà già insorti e rispetto ai quali sta decorrendo il termine originario: il che è precisamente la situazione del caso di specie, essendo la legge delega entrata in vigore prima della modifica all'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012.

Una diversa soluzione rischierebbe di produrre, d'altra parte, risultati illogicamente penalizzanti, potendo determinare – in assenza di un'univoca manifestazione in tal senso da parte del titolare della funzione legislativa – il radicale azzeramento del potere del delegato.

L'interpretazione del rinvio in esame quale rinvio fisso, d'altronde, è quella che risponde all'esigenza che il legislatore delegante determini il «tempo limitato» entro cui può essere esercitata la delega «in uno qualunque dei modi che consentano di individuare, in via diretta, o anche indirettamente con l'indicazione di un evento futuro ma certo, il momento iniziale e quello finale del termine» (sentenza n. 163 del 1963).

Se, infatti, il potere del Governo di esercizio della funzione legislativa ex art. 76 Cost. deve essere temporalmente delimitato dalla legge delega, l'individuazione certa del termine ottenuta attraverso il rinvio ad una disposizione di carattere generale (quale il procedimento, ed i relativi termini, delineato dalla legge n. 234 del 2012) non può considerarsi modificata, in mancanza di una espressa volontà del legislatore delegante, in caso di intervento normativo sulla disposizione oggetto del rinvio.

La necessità che il termine per l'esercizio della delega sia definito, pur se indirettamente determinato, rende obbligata, dunque, l'opzione ermeneutica secondo cui l'art. 1, comma 2, della legge n. 114 del 2015 è disposizione recante un rinvio fisso: così interpretata la norma di delega, infatti, il delegante ha individuato con certezza il «tempo limitato» di cui all'art. 76 Cost., senza, peraltro, che ciò gli impedisca, in un momento successivo, di intervenire espressamente, a delega aperta, per rideterminare, con altrettanta certezza, il momento finale del termine.

3.2.– La Provincia autonoma di Trento (e la Regione Puglia, ma soltanto nella memoria illustrativa, il che rende inammissibile la questione da questa promossa) ritiene che, anche a voler considerare fisso il rinvio di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 114 del 2015, il decreto legislativo sarebbe stato del pari adottato tardivamente.

Come si è già visto, infatti, il termine per l'esercizio della delega sarebbe scaduto il 16 marzo 2017. In tale stessa data, il Governo ha trasmesso lo schema di decreto legislativo alle Camere, perché, secondo quanto prescritto dall'art. 1, comma 3, della legge delega, venisse espresso il parere dei competenti organi parlamentari: parere, questo, che doveva essere reso entro quaranta giorni dalla trasmissione (art. 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012).

A opinione del Governo, si sarebbe in tal modo determinata la condizione prevista dal medesimo art. 31, comma 3, per la proroga di tre mesi (id est: dal 16 marzo 2017 al 16 giugno 2017) del termine per l'esercizio della delega: ai sensi del citato art. 31, comma 3, infatti, se il termine per rendere il parere parlamentare cade entro i trenta giorni antecedenti la scadenza dei termini di delega o, come nel caso di specie, successivamente a tale scadenza, quest'ultima è, per l'appunto, prorogata di tre mesi. In ragione di tale slittamento del termine, pertanto, la delega sarebbe stata esercitata tempestivamente, dal momento che il d.lgs n. 104 del 2017 è stato emanato il 16 giugno 2017 (ed è alla data di emanazione che, ai sensi dell'art. 14, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri», deve farsi riferimento per verificare il rispetto del requisito del «tempo limitato»).

La Provincia autonoma di Trento, tuttavia, sostiene che nel caso di specie non poteva trovare applicazione l'art. 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012, poiché l'art. 1, comma 2, della legge delega, nell'individuare i termini per il suo esercizio, fa espressamente rinvio al solo comma 1 di tale art. 31, e non anche al successivo comma 3, il quale appunto prevede l'ipotesi della proroga.

Il Governo, pertanto, avrebbe potuto esercitare la delega, invariabilmente, entro il 16 marzo 2017 e, conseguentemente, l'emanazione del decreto legislativo sarebbe avvenuta fuori termine.

3.2.1.– La questione non è fondata.

Come è correttamente rilevato dall'Avvocatura dello Stato, l'art. 1, comma 1, della legge n. 114 del 2015 testualmente delegava il Governo ad esercitare la funzione legislativa «secondo le procedure, i principi e i criteri direttivi di cui agli articoli 31 e 32» della legge n. 234 del 2012.

L'espresso richiamo alle procedure non può che riferirsi all'intero art. 31 – la cui rubrica precisamente recita «Procedure per l'esercizio delle deleghe legislative conferite al Governo con la legge di delegazione europea» – e, dunque, anche al comma 3, il quale, d'altro canto, non fa altro

che prescrivere la procedura da seguire per l'acquisizione dei previsti pareri sullo schema di decreto legislativo.

Nella memoria illustrativa, la Provincia autonoma di Trento ha escluso la praticabilità di tale opzione ermeneutica, sostenendo che la fissazione del termine per l'esercizio della delega sarebbe contenuta in una norma speciale, quale sarebbe l'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012.

È sufficiente rilevare, in senso contrario a quanto affermato dalla ricorrente, che la disposizione pone, invece, una norma generale relativa all'individuazione del termine per l'attuazione, tramite decreto legislativo, della normativa europea, come del pari è generale la norma che prevede, al ricorrere di determinati sviluppi procedimentali nell'esercizio del potere delegato, lo slittamento di detto termine.

Né varrebbe sostenere – come pure la Provincia autonoma di Trento fa nella memoria illustrativa – che sarebbe contraddittorio attribuire all'art. 1, comma 2, della legge delega ora valore recettizio, nella determinazione del termine per l'esercizio del potere delegato, ora valore mobile, quanto al meccanismo per la sua eventuale proroga.

Tale disposizione di delega viene in considerazione, infatti, per la sola individuazione del termine per l'adozione del decreto legislativo, tramite il rinvio fisso all'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012; l'applicabilità delle procedure complessivamente previste dal medesimo art. 31 – ivi compresa, ove ne ricorrano i presupposti procedimentali, l'operatività della proroga del termine – è prodotta, invece, dal comma 1 dell'art. 1 della legge delega, a nulla rilevando, dunque, la qualifica di rinvio recettizio da riconoscere al successivo comma 2.

E ciò, a tacer del fatto che l'art. 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012, comunque sia, è ancora oggi vigente nella sua formulazione originaria.

3.3.– La Provincia autonoma di Trento impugna l'intero decreto legislativo anche sotto altro profilo.

La ricorrente osserva che l'art. 1, comma 3, della legge delega prevedeva che lo schema di decreto fosse trasmesso alle Commissioni parlamentari «dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge».

Nella specie, quindi, il Governo avrebbe dovuto provvedere a tale trasmissione solo dopo aver acquisito il parere della Conferenza Stato-Regioni, prescritto dall'art. 2, comma 3, 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), per gli schemi di decreto legislativo «nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome»: materie sicuramente incise dalla nuova disciplina della VIA.

Il Governo, invece, ha trasmesso lo schema alla Conferenza Stato-Regioni e alle Commissioni parlamentari, per i rispettivi pareri, lo stesso giorno (16 marzo 2017). Tale espediente sarebbe servito a “lucrare” indebitamente la proroga del termine di esercizio della delega di cui si è detto, dando luogo, perciò, ad un «abuso di procedimento» in violazione dell'art. 76 Cost. e, inoltre, eludendo il termine di recepimento previsto dalla direttiva europea, con conseguente violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost. In subordine, la ricorrente ritiene sia stato altresì violato il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., poiché l'inversione dell'ordine dei pareri avrebbe impedito alle Commissioni parlamentari di prendere cognizione delle posizioni delle Regioni e Province autonome e di esprimersi sulle relative osservazioni.

3.3.1.– Deve essere disattesa, anzitutto, la tesi difensiva dell'Avvocatura dello Stato, secondo la quale, nella specie, non sarebbe stato obbligatorio acquisire il parere della Conferenza Stato-Regioni, posto che – per costante giurisprudenza costituzionale – la disciplina della VIA non rientrerebbe nelle competenze regionali, ma nella materia della tutela dell'ambiente, di competenza statale esclusiva, con conseguente difetto del presupposto di operatività del citato art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997.

Va osservato, infatti, che tale ultima disposizione non può essere riferita ai decreti legislativi che intendano invadere competenze regionali esclusive, i quali, ovviamente, sarebbero di per sé costituzionalmente illegittimi.

Come ha correttamente osservato la ricorrente, la necessità di acquisire il parere, obbligatoriamente previsto dall'appena citato decreto legislativo, sussiste, invece, ogni qualvolta lo Stato, esercitando competenze normative proprie in materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., oppure stabilendo principi fondamentali in materie di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., interferisce con ambiti di competenza regionale.

E non può esservi dubbio che, a fronte di una materia trasversale quale la «tutela dell'ambiente», per di più allorché si detti la disciplina della VIA, possa determinarsi una interferenza con ambiti di competenza regionale.

D'altronde, come attesta la relazione allo schema di decreto legislativo, lo stesso Governo ha inteso come obbligatorio il parere della Conferenza Stato-Regioni. E ciò appare evidentemente assorbire qualsiasi diversa tesi avanzata, in astratto, dall'Avvocatura dello Stato.

3.3.2.– Le questioni sono, comunque sia, non fondate.

3.3.3.– Movendo dalla questione proposta in riferimento all'art. 76 Cost., deve rilevarsi che questa Corte ne ha già scrutinato una analoga, del pari promossa in base all'assunto che il decreto legislativo impugnato fosse stato adottato in violazione della scansione procedimentale, in ordine alla richiesta dei pareri, prescritta dalla disposizione di delega, con ciò facendo scattare lo slittamento del termine per l'esercizio della delega, pure allora normativamente previsto.

Si è affermato, in quella occasione, per un verso, che, al fine di rispettare la norma di delega, «l'adempimento procedurale imprescindibile» era che le Commissioni parlamentari «rendessero parere dopo avere avuto contezza di quelli espressi» dagli altri organi coinvolti nel procedimento; per un altro, che, le condizioni per l'operatività della proroga del termine per l'esercizio della delega erano costituite dalla trasmissione della richiesta di parere alle Commissioni parlamentari, dalla circostanza che il termine per rendere tale parere sarebbe scaduto entro il lasso di tempo indicato dalla norma di delega e, infine, dall'essere stato avviato il procedimento anche in relazione agli altri organi coinvolti per volontà del legislatore delegante, «in modo da permettere a questi ultimi di rendere il parere e di garantirne l'acquisizione da parte delle Commissioni parlamentari entro un tempo in grado di assicurare l'esaurimento del procedimento» (sentenza n. 261 del 2017).

L'art. 1, comma 3, della legge n. 114 del 2015, norma interposta nel presente giudizio di legittimità costituzionale, è ispirato alla medesima ratio.

L'odierna disposizione delegante, infatti, prescrivendo che la trasmissione alle Commissioni parlamentari dello schema di decreto avvenisse una volta acquisiti gli altri pareri previsti dalla legge, ha imposto che tali Commissioni, articolazione interna del soggetto titolare della funzione legislativa, fossero sentite e si esprimessero per ultime sullo schema di decreto, in modo da rendere il proprio parere potendo tenere in considerazione le osservazioni contenute negli «altri pareri previsti dalla legge».

Emerge chiaramente, dall'esame degli sviluppi procedimentali successivi alla trasmissione dello schema di decreto legislativo a tutti gli organi chiamati a esprimere parere (avvenuta il 16 marzo 2017, come attestato dagli atti parlamentari), che la ratio della norma di delega è stata rispettata, poiché le Commissioni parlamentari hanno reso il proprio parere avendo contezza di quello precedentemente espresso dalla Conferenza Stato-Regioni.

Difatti: il 4 maggio 2017 quest'ultima ha reso parere favorevole, con condizioni; le Commissioni VIII (Ambiente) e XIV (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati, successivamente alla formale trasmissione del parere della Conferenza Stato-Regioni, hanno espresso il proprio parere, rispettivamente, il 10 maggio e il 17 maggio 2017; infine, la XIII Commissione del Senato della Repubblica (Territorio, ambiente, beni ambientali) ha espresso il proprio parere il 16 maggio 2017, dopo aver ricevuto il parere della Conferenza Stato-Regioni, e,

per di più, aver sentito, nel corso di una audizione informale il 9 maggio 2017, i rappresentanti di detta Conferenza.

Va rilevato, a conferma della piena «interlocazione sullo schema di decreto delegato degli organi chiamati a rendere il parere» (sentenza n. 261 del 2017), come questi ultimi si siano tutti espressi oltre i termini indirettamente prescritti dalla legge delega: la Conferenza Stato-Regioni, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, avrebbe dovuto rendere il parere entro venti giorni dalla trasmissione dello schema di decreto e, dunque, non oltre il 5 aprile 2017; le Commissioni parlamentari, dal canto loro, disponevano, ai sensi dell'art. 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012, richiamato dall'art. 1, comma 1, della legge delega, di quaranta giorni, sempre a far data dalla trasmissione, e, pertanto, si sarebbero dovute esprimere non oltre il 25 aprile 2017.

Nonostante l'avvenuta decorrenza dei termini, del resto ordinatori, il Governo, invece di procedere con l'adozione del decreto legislativo e con la trasmissione del medesimo al Presidente della Repubblica per la sua emanazione, secondo quanto consentitogli dal richiamato art. 31, comma 3, ha opportunamente deciso di attendere l'espressione dei pareri.

Il complessivo procedimento, pertanto, si è svolto con modalità che hanno consentito alle Commissioni parlamentari di avere conoscenza – condizione ineludibile, questa, per la legittimità del procedimento di adozione del decreto legislativo – del parere espresso dalla Conferenza Stato-Regioni.

Ciò che, peraltro, è sufficiente per considerare non fondata la questione, promossa in via subordinata e basata su un'asserita inversione dei pareri, per violazione del principio di leale collaborazione.

La circostanza che il procedimento di adozione del decreto legislativo sia avvenuto nel rispetto della ratio della norma di delega, dunque senza l'«abuso di procedimento» denunciato dalla ricorrente, esclude altresì che la contestuale trasmissione dello schema a Commissioni parlamentari e Conferenza Stato-Regioni sia valsa soltanto a ottenere indebitamente lo slittamento del termine per l'esercizio della delega. Tale slittamento, che ha consentito l'emanazione del decreto legislativo il 16 giugno 2017, si è verificato, difatti, in ragione della sussistenza delle condizioni previste dalla delega: trasmissione dello schema di decreto alle Commissioni parlamentari entro il termine per l'esercizio del potere delegato; coinvolgimento, entro quel medesimo termine, anche della Conferenza Stato-Regioni; infine, scadenza del termine per rendere il parere da parte degli organi parlamentari in data successiva a quella entro cui si sarebbe dovuto procedere all'emanazione del decreto legislativo.

3.3.4.– Non fondata è, poi, la questione in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., la cui violazione sarebbe stata in ipotesi determinata dall'emanazione del decreto legislativo oltre il termine per il recepimento della direttiva. È sufficiente rilevare, in proposito, come il suo accoglimento aggraverebbe il vulnus al parametro costituzionale evocato, poiché l'annullamento dell'intero decreto legislativo renderebbe lo Stato italiano responsabile per il mancato recepimento della direttiva 2014/52/UE.

3.4.– La Regione Puglia impugna l'intero decreto legislativo, lamentando sia stato adottato in contrasto con il principio di leale collaborazione, in quanto, incidendo la disciplina da esso recata su un intreccio di materie di competenza statale e regionale, la sua adozione avrebbe dovuto essere preceduta dall'intesa con le Regioni, conformemente a quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 251 del 2016.

Censure di identico tenore sono svolte da tutte le altre ricorrenti in rapporto non all'intero decreto legislativo, ma a singole disposizioni del decreto impugnato.

3.4.1.– Le ricorrenti ritengono che il principio della previa intesa derivi direttamente dalla Costituzione e debba, pertanto, trovare applicazione anche in assenza di espresse previsioni della legge delega.

La Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la Regione Puglia, inoltre, chiedono a questa Corte – qualora ritenga che l'intesa debba essere prevista a monte dal legislatore delegante – di

sollevare innanzi a sé stessa questione di legittimità costituzionale della legge delega n. 114 del 2015.

3.4.2.– In relazione ad alcuni dei ricorsi, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità delle censure, in quanto non precedute dalla tempestiva impugnazione, in parte qua, della legge delega. Impugnazione la cui esperibilità è, peraltro, contestata dalle ricorrenti nelle memorie illustrative, sull'assunto che i principi e criteri direttivi della legge n. 114 del 2015 non presenterebbero quel tasso di specificità e concretezza atto a rendere immediatamente percepibile l'invasione delle competenze regionali.

3.4.3.– L'eccezione di inammissibilità è fondata.

Questa Corte ha già affermato che, alla luce dei principi desumibili dalla sentenza n. 251 del 2016, la norma di delega può essere impugnata «allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione dalla stessa prevista ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa» (sentenza n. 261 del 2017).

Dall'immediata impugnabilità della norma di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, deriva, per un verso, che «la lesione costituisce effetto diretto ed immediato di un vizio della stessa, non del decreto delegato» e, per un altro, che l'eventuale vizio del decreto delegato è, dunque, meramente riflesso, con la conseguenza che la censura di violazione del principio di leale collaborazione «denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente ed immediatamente la norma di delega» (sentenza n. 261 del 2017).

La mancata impugnazione della legge delega non può essere impropriamente surrogata, per le ragioni anzidette, dalle questioni di legittimità proposte negli odierni giudizi, le quali, pertanto, vanno dichiarate inammissibili.

Tali ultime argomentazioni valgono altresì a escludere che questa Corte possa prendere in considerazione l'istanza di autorimessione sulla legge delega, proposta dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Regione Puglia (sentenza n. 261 del 2017).

4.– Al fine di procedere allo scrutinio delle questioni di legittimità costituzionale promosse avverso le singole disposizioni del decreto legislativo impugnato, è necessario premettere un esame del contenuto normativo della direttiva 2014/52/UE e della legge delega n. 114 del 2015, nonché una ricostruzione dell'ambito materiale sul quale interviene il d.lgs. n. 104 del 2017.

5.– Come già anticipato, il d.lgs. n. 104 del 2017 ha realizzato un ampio intervento di riforma delle procedure di valutazione di impatto ambientale, già puntualmente disciplinate dal cod. ambiente sulla scorta degli impulsi derivanti dal diritto sovranazionale sin dalla direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

5.1.– Si tratta di un settore ove l'intervento europeo si è manifestato in tutta la sua evidenza, in nome di finalità e obiettivi che hanno sviluppato in senso progressivo le stesse norme costituzionali, prive, sino alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, di significativi riferimenti al valore ambientale, se si esclude il cenno al paesaggio di cui all'art. 9 Cost.

Come questa Corte ha avuto modo di affermare in una risalente decisione riguardante il "prototipo" della VIA, la normativa interna di recepimento della direttiva 85/337/CEE ha dato, per la prima volta, «riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» (sentenza n. 210 del 1987).

L'emersione dell'ambiente quale bene giuridico complesso, insieme situazione soggettiva e interesse obiettivo della collettività, ha reso necessaria la creazione di «istituti giuridici per la sua protezione», nell'ottica di «una concezione unitaria comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali» del Paese. In altri termini, l'ambiente esprime valori che «la Costituzione prevede e

garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le [relative] norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione» (sentenza n. 210 del 1987).

5.2.– La VIA ha, dunque, una duplice valenza: istituto comunitariamente necessitato, essa ha rappresentato, sin dalle sue origini, uno strumento per individuare, descrivere e valutare gli effetti di un'attività antropica sulle componenti ambientali e, di conseguenza, sulla stessa salute umana, in una prospettiva di sviluppo e garanzia dei valori costituzionali.

Descritta dall'art. 5 cod. ambiente, la VIA ha giuridicamente una struttura anfibia: per un verso, conserva una dimensione partecipativa e informativa, volta a coinvolgere e a fare emergere nel procedimento amministrativo i diversi interessi sottesi alla realizzazione di un'opera ad impatto ambientale; per un altro, possiede una funzione autorizzatoria rispetto al singolo progetto esaminato.

5.3.– Il d.lgs. n. 104 del 2017 si inserisce in tale contesto. Esso declina nell'ordinamento italiano le innovazioni apportate dalla direttiva 2014/52/UE che modifica la direttiva 2011/92/UE.

5.3.1.– La novella sovranazionale è incentrata, anzitutto, sull'obiettivo di migliorare la qualità della procedura di valutazione dell'impatto ambientale, allineandola ai principi della regolamentazione intelligente, e cioè della regolazione diretta a semplificare le procedure e a ridurre gli oneri amministrativi implicati nella realizzazione dell'opera.

In coerenza con questi obiettivi, la direttiva si propone di promuovere l'integrazione delle valutazioni dell'impatto ambientale nelle procedure nazionali (considerando n. 21), realizzando procedure coordinate e/o comuni nel caso in cui la valutazione risulti contemporaneamente dalla direttiva in oggetto e da altre direttive europee in materia ambientale (considerando n. 37).

Essa si preoccupa di potenziare l'accesso del pubblico alle informazioni ambientali anche mediante la pubblicazione del progetto e delle osservazioni in formato elettronico (considerando n. 18) e di prevedere l'eventuale esonero dalle procedure per progetti, o parti di progetti, destinati a scopo di difesa nazionale oppure aventi quale unica finalità la risposta alle emergenze che riguardano la protezione civile (considerando n. 19 e n. 20).

La direttiva, inoltre, impone agli Stati membri di assicurare trasparenza e responsabilità, documentando le proprie decisioni e considerando i risultati delle consultazioni effettuate e delle pertinenti informazioni raccolte, adattando e chiarendo i criteri di selezione per stabilire quali progetti sottoporre a VIA, richiedendo altresì di precisare il contenuto della determinazione successiva alla verifica di assoggettabilità a VIA, in particolare in caso non sia richiesta una valutazione dell'impatto (considerando n. 29).

Infine, la direttiva invita gli Stati membri a garantire che il processo decisionale si svolga «entro un lasso di tempo ragionevole», in funzione della natura, complessità e ubicazione del progetto nonché delle sue dimensioni (considerando n. 36) e a determinare, in piena autonomia, sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive da applicare in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate ai sensi della direttiva (considerando n. 38).

5.3.2.– Questi principi sono stati in parte riprodotti dalla legge delega n. 114 del 2015, la quale ha stabilito, all'art. 14, che il Governo avrebbe dovuto realizzare la «semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale anche in relazione al coordinamento e all'integrazione con altre procedure volte al rilascio di pareri e autorizzazioni a carattere ambientale»; rafforzare la «qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale, allineando tale procedura ai principi della regolamentazione intelligente (smart regulation) e della coerenza e delle sinergie con altre normative e politiche europee e nazionali», e revisionare il sistema sanzionatorio «al fine di definire sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive e di consentire una maggiore efficacia nella prevenzione delle violazioni».

Nell'intervento di riforma, infine, l'esecutivo avrebbe dovuto prevedere «la destinazione dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative per finalità connesse al potenziamento delle attività

di vigilanza, prevenzione e monitoraggio ambientale, alla verifica del rispetto delle condizioni previste nel procedimento di valutazione ambientale, nonché alla protezione sanitaria della popolazione in caso di incidenti o calamità naturali».

5.3.3.– In attuazione della delega, è stato emanato il d.lgs. n. 104 del 2017, impugnato dalle ricorrenti. Tale atto ha riallocato in capo allo Stato alcuni procedimenti in materia di VIA in precedenza assegnati alle Regioni e ha disciplinato nuovamente, nella sua interezza, la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA e la VIA, introducendo altresì significative innovazioni, quali il provvedimento unico in materia ambientale (facoltativo per i procedimenti di competenza statale, obbligatorio per le Regioni).

6.– Alla luce di tali premesse, emerge *ictu oculi* come la materia su cui insiste il decreto legislativo impugnato sia riconducibile, in via prevalente, alla competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

Questa Corte ha in più occasioni affermato che «[l]’obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della “tutela ambientale”» altresì precisando che esso rappresenta «nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull’intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale» (sentenze n. 232 del 2017 e n. 215 del 2015; nello stesso senso, le sentenze n. 234 e n. 225 del 2009).

6.1.– La VIA, dunque, rappresenta lo strumento necessario a garantire una tutela unitaria e non frazionata del bene ambiente. Per costante giurisprudenza di questa Corte, la tutela dell'ambiente non è configurabile «come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze».

L'ambiente è un valore «costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando però allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale» (sentenza n. 407 del 2002; nello stesso senso, più recentemente, le sentenze n. 66 del 2018, n. 218 e n. 212 del 2017, n. 210 del 2016).

In tal caso, la disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente «“viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza”, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell’ambiente» (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, le sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007).

La trasversalità della tutela ambientale implica una connaturale intersezione delle competenze regionali, attraversate, per così dire, dalle finalità di salvaguardia insite nella materia-obiettivo.

6.2.– Quanto appena detto, utile a inquadrare l’ambito materiale interessato dalla disciplina, deve essere ulteriormente specificato con riferimento agli enti ad autonomia differenziata: in relazione a questi ultimi, la competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale deve essere necessariamente temperata con lo spazio di autonomia spettante in virtù dello statuto speciale (sentenze n. 212 del 2017, n. 51 del 2016, n. 233 del 2013 e n. 357 del 2010).

6.2.1.– Non può escludersi che, nel caso di specie, vista la molteplicità di ambiti materiali toccati dall’intervento statale, comunque funzionalizzato, nel suo insieme, ad offrire una efficace, territorialmente non frazionabile, tutela ambientale, possano venire in rilievo alcune delle competenze disciplinate dagli statuti speciali.

Ciò nonostante, va rilevato che tutti gli statuti speciali delle ricorrenti annoverano, tra i limiti alle competenze statutariamente previste, le norme statali di riforma economico-sociale e gli obblighi internazionali (artt. 4 e 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»; art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante «Statuto speciale per la Valle d'Aosta»; art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante «Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia»; art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto speciale per la Sardegna»).

Con riferimento alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, anche recentemente questa Corte ha preteso «dalle regioni speciali (e dalle due province autonome) il rispetto di prescrizioni legislative statali di carattere generale incidenti su materie assoggettate dagli statuti al regime della competenza legislativa piena o primaria» (sentenza n. 229 del 2017).

In particolare, il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”: «e ciò anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto degli enti ad autonomia differenziata nell’esercizio delle proprie competenze» (sentenza n. 229 del 2017; nello stesso senso, le sentenze n. 212 del 2017, n. 233 del 2010, n. 164 del 2009, n. 51 del 2006 e n. 536 del 2002).

6.2.2.– Non vi è dubbio che la normativa censurata può essere ascritta a tale categoria: le norme fondamentali di riforma economico-sociale sono tali, infatti, per il loro «contenuto riformatore» e per la loro «attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza» (sentenza n. 229 del 2017).

Gli interessi sottesi alla disciplina, che postulano una uniformità di trattamento sull’intero territorio nazionale (sentenze n. 170 del 2001, n. 477 del 2000 e n. 323 del 1998; da ultimo, anche sentenza n. 229 del 2017), assieme allo stretto rapporto di strumentalità che, nel caso de quo, le disposizioni intrattengono con il valore ambientale, bene di rango costituzionale che trova proprio nella valutazione di impatto ambientale un imprescindibile strumento di salvaguardia, concorrono a qualificare come norme fondamentali di riforma economico-sociale quelle recate dal decreto legislativo censurato.

Con l’ovvia precisazione che quest’ultima è qualificazione che non può essere attribuita, immediatamente ed indistintamente, a tutte le disposizioni di tale decreto legislativo, ma deve essere valutata di volta in volta, alla luce della loro ratio, potendo risultare censurabili «qualora siano eccedenti o comunque incongruenti rispetto alla finalità complessiva della legge» (sentenza n. 212 del 2017).

6.2.3.– Peraltro, in forza della sua diretta derivazione europea, la normativa censurata deve rispettare anche i relativi vincoli, riconducibili al limite degli obblighi internazionali previsto dagli statuti speciali.

7.– Tutto ciò premesso, possono essere scrutinate le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti di singole disposizioni del decreto legislativo.

8.– Per ragioni di pregiudizialità logico-giuridica, devono essere prioritariamente prese in esame le questioni, promosse in riferimento all’art. 76 Cost., fondate su censure dall’analogo, quando non del tutto identico, tenore argomentativo.

Le dieci ricorrenti, infatti, impugnano plurime disposizioni del d.lgs. n. 104 del 2017 lamentando che sono state adottate in eccesso di delega, posto che il profondo riassetto delle

competenze, in materia di VIA, tra Stato e Regioni, operato dal legislatore delegato, non troverebbe alcuna base di legittimazione, né nella legge di delegazione, né nella direttiva europea che il Governo era chiamato ad attuare.

In particolare, è impugnato l'art. 3, che modifica l'art. 6 cod. ambiente, il quale definisce l'oggetto delle procedure di valutazione ambientale strategica (VAS), di VIA, di verifica di assoggettabilità a VIA e di autorizzazione integrata ambientale (AIA).

Alcune ricorrenti (Regione Lombardia, Regione Puglia, Regione Abruzzo, Regione Veneto, Regione autonoma Sardegna e Regione Calabria) si concentrano, più nel dettaglio, sull'art. 3, comma 1, lettera g), il quale consente al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di esonerare dalla procedura di impatto ambientale progetti o parti di progetti aventi quale unico obiettivo la difesa nazionale o la risposta alle emergenze che riguardano la protezione civile, qualora ritenga che l'applicazione della disciplina possa pregiudicare i suddetti obiettivi. Viene censurato anche l'art. 3, comma 1, lettera h), il quale dispone che il Ministro dell'ambiente, in casi eccezionali e previo parere del Ministro dei beni culturali, possa esentare in tutto o in parte un progetto specifico dalla procedura di VIA.

Oggetto di ricorso è anche l'art. 4, il quale novella l'art. 7 cod. ambiente, che – a seguito dello “scorporo” da esso delle disposizioni relative alla VIA (ora allocate nel nuovo art. 7-bis) – regola le competenze in materia di VAS e di AIA.

Censurato è altresì l'art. 5, il quale, inserendo nel cod. ambiente il sopra richiamato art. 7-bis, ridisegna la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA, sul piano tanto normativo quanto amministrativo.

In particolare, la nuova disciplina ripartisce i progetti tra lo Stato e le Regioni tramite rinvio agli Allegati (II e II-bis, per la competenza statale, e III e IV, per la competenza regionale), alla Parte seconda cod. ambiente (commi 2 e 3 del nuovo art. 7-bis), imponendo alle Regioni e alle Province autonome di assicurare che le procedure di loro competenza siano svolte in conformità al medesimo cod. ambiente (come modificato dal d.lgs. n. 104 del 2017), oltre che alla normativa europea.

Le ricorrenti considerano poi viziati per eccesso di delega l'art. 12, nella parte in cui sostituisce l'art. 23, comma 4, secondo periodo, cod. ambiente (trasmissione, a tutti gli enti potenzialmente interessati, della documentazione richiesta al proponente ai fini della VIA); l'art. 13, nella parte in cui sostituisce l'art. 24, comma 3, secondo periodo, del medesimo decreto (il quale stabilisce il termine di sessanta giorni per la presentazione di osservazioni e pareri da parte della amministrazioni potenzialmente interessate a fronte di modifiche o integrazioni apportate al progetto ad opera del proponente); l'art. 14, sia nella parte in cui sostituisce l'art. 25, comma 1, primo periodo, cod. ambiente (concernente la valutazione di impatto ambientale compiuta tenendo conto dei pareri degli enti potenzialmente interessati), sia nella parte in cui, sostituendo il contenuto normativo dell'art. 25 del d.lgs. n. 152 del 2006, nei provvedimenti di VIA di competenza statale non richiede più il previo parere della Regione interessata. Inoltre, sono censurati gli artt. 8, 14, 16 e 17 del d.lgs. n. 104 del 2017, laddove prevedono il coinvolgimento del Ministro dei beni culturali e non della Regione interessata per gli interventi di VIA statale da realizzare nel territorio regionale.

È impugnato anche l'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017, introduttivo dell'art. 27-bis cod. ambiente, il quale disciplina il provvedimento unico regionale. Ai sensi di tale disposizione, nei procedimenti di VIA per i quali è competente la Regione, il relativo provvedimento, finalizzato al rilascio di tutti i provvedimenti altrimenti denominati, viene rilasciato a seguito di apposita conferenza di servizi convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Impugnati, infine, sono l'art. 22, commi 1, 2, 3 e 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, che modifica gli Allegati al cod. ambiente recanti gli elenchi dei progetti di competenza statale o regionale, riallocando in capo allo Stato una significativa aliquota di tipologie progettuali, e l'art. 26, comma 1, lettera a), del medesimo decreto, il quale si limita a disporre le correlative abrogazioni.

8.1.– Ad avviso delle ricorrenti, le disposizioni censurate, che rendono manifesta l’innovatività del complessivo intervento di riforma, non sarebbero consentite dai principi e criteri direttivi dettati dall’art. 14 della legge delega, inerenti alla «semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione» delle procedure di VIA, al rafforzamento della loro qualità, alla revisione e razionalizzazione del sistema sanzionatorio e alla destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative.

Nessuno di tali criteri, sostengono le ricorrenti, avrebbe autorizzato il legislatore delegato ad intervenire sul riparto delle attribuzioni tra i diversi livelli istituzionali, segnatamente nella direzione di una marcata attrazione delle competenze verso il centro.

D’altra parte, a fronte di deleghe al riassetto o al riordino, l’esercizio di poteri innovativi potrebbe ritenersi ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 50 del 2014, n. 162 e n. 80 del 2012 e n. 293 del 2010).

Tanto meno, poi, l’intervento in questione potrebbe trovare fondamento nei principi e criteri direttivi generali della legge quadro europea, richiamati dall’art. 1, comma 1, della legge delega n. 114 del 2015. L’art. 32, comma 1, lettera g), della suddetta legge quadro prevede, al contrario, che, quando si verificano sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni diverse, debbano essere rispettati i «principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione e le competenze delle regioni e degli altri enti territoriali».

La direttiva 2014/52/UE, dal canto suo, non esprimerebbe alcuna opzione in punto di competenza accentrata o decentrata, riconoscendo che gli Stati membri dispongono di varie possibilità per l’attuazione dei relativi obiettivi.

8.2.– In via preliminare, va respinta l’eccezione di inammissibilità, sollevata dalla difesa statale con riferimento al ricorso della Provincia autonoma di Bolzano, per genericità delle censure e mancata indicazione delle competenze legislative asseritamente lese dall’intervento normativo in oggetto.

I termini delle questioni di legittimità costituzionale prospettate sono infatti identificati con sufficiente precisione, risultando soddisfatto l’onere, gravante sulla ricorrente, di individuazione delle disposizioni impugnate, dei parametri evocati e delle ragioni delle violazioni lamentate, secondo quanto costantemente richiesto da questa Corte (ex plurimis, sentenza n. 103 del 2018, sentenze n. 247, n. 245 e n. 231 del 2017).

8.3.– Tutte le ricorrenti hanno adeguatamente motivato in ordine alla ridondanza del vizio di eccesso di delega sulle loro competenze, emergendo indiscutibilmente, dai loro ricorsi, quali tra queste sarebbero illegittimamente incise dalle disposizioni impugnate.

8.4.– Le questioni, tuttavia, non sono fondate.

8.4.1.– Deve escludersi, innanzitutto, che la legge n. 114 del 2015 rientri nel novero delle deleghe di mero riassetto o riordino, in ragione delle quali, per costante giurisprudenza di questa Corte, i poteri del legislatore delegato di introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto alla previgente disciplina normativa devono considerarsi circoscritti entro limiti puntuali.

Va rilevato, infatti, che i principi e criteri direttivi della odierna delega, di cui si è già detto e sui quali a breve si tornerà, necessariamente integrati con le indicazioni recate dalla direttiva europea da attuare, prefiguravano, al contrario, una complessiva riforma – ben oltre, dunque, il mero riassetto privo di innovazioni – di un settore strategico per la tutela ambientale quale è la VIA.

D’altronde, l’attuazione di una direttiva dell’Unione europea, per di più modificativa di una precedente, non può non implicare l’adozione di misure normative innovative, volte a realizzare, nell’ordinamento interno, le finalità e agli obiettivi posti a livello europeo.

8.4.2.– Per quel che concerne lo scrutinio del supposto contrasto con i principi e criteri direttivi della delega o con i principi espressi dalla direttiva europea, va ricordato che la giurisprudenza di questa Corte è costante nell’affermare che «la legge delega, fondamento e limite del potere

legislativo delegato, non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque inidonee a indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato, ma ben può essere abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio, entro il quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di "riempimento" normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione "legislativa"» (sentenza n. 104 del 2017).

In questo quadro, la valutazione di conformità del decreto legislativo alla sua legge delega «richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi ed i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega» (sentenza n. 250 del 2016).

Quando si tratti, poi, di dare attuazione, per il mezzo del binomio legge di delega-decreto legislativo, alla normativa europea, si è affermato, altrettanto costantemente, che «i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato» (sentenze n. 210 del 2015 e n. 134 del 2013; nello stesso senso, la sentenza n. 32 del 2005).

8.4.3.– Nella specie, obiettivo della direttiva – come si è ampiamente già visto – è quello di migliorare la qualità della procedura di VIA, allineandola ai principi della «regolamentazione intelligente», diretta a semplificare le procedure e a ridurre gli oneri amministrativi (considerando n. 6), facendo sì che le procedure stesse possano svolgersi entro un lasso di tempo ragionevole (considerando n. 36).

La legge delega, in conformità alla direttiva, ha indicato, in particolare, la semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di VIA, nonché il rafforzamento della loro qualità, quali principi e criteri direttivi cui doveva dar seguito il Governo.

La modifica, posta in essere dalle disposizioni impugnate, della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di VIA e dei relativi procedimenti non è certo estranea alla ratio della delega.

Come si spiega nella relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo trasmesso alle Camere, la strategia adottata si giustifica con l'esigenza di rendere omogenea su tutto il territorio nazionale l'applicazione delle nuove regole, in modo da recepire fedelmente la direttiva, che reca una disciplina piuttosto dettagliata, superando la pregressa situazione di frammentazione e contraddittorietà della regolamentazione, dovuta alle diversificate discipline regionali: frammentazione cui erano imputabili le criticità riscontrate nella gestione delle procedure, generatrice anche di una preoccupante dilatazione dei loro tempi di definizione.

Vero è che la "centralizzazione" delle competenze non era specificamente imposta né dalla legge delega né dalla direttiva – la quale si riferisce genericamente all'«autorità competente» in materia di VIA, prendendo atto delle diverse possibilità che gli Stati membri hanno per la sua attuazione – ma la soluzione prescelta dal legislatore delegato è frutto legittimo dell'esercizio di quel margine di discrezionalità riconosciuto al Governo per raggiungere gli obiettivi posti dalla direttiva e dalla legge delega. Ciò non significa – ovviamente – che l'odierna conformazione della disciplina in tema di VIA, per il solo fatto di non essere stata adottata in eccesso di delega, sia per ciò solo rispettosa delle competenze regionali costituzionalmente garantite: questa, infatti, è valutazione di tutt'altro tenore, che va condotta alla stregua di parametri diversi da quelli concernenti la conformità delle disposizioni impugnate alla delega legislativa.

8.4.4.– Neppure colgono nel segno alcune delle ricorrenti quando sostengono che la disciplina impugnata sarebbe in contrasto, in particolare, con il principio e criterio direttivo di cui all'art. 32, comma 1, lettera g), della legge n. 234 del 2012, richiamato dalla legge delega: principio che avrebbe imposto al Governo, nei casi in cui si verificano «sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni diverse», di individuare procedure rispettose dei «principi di sussidiarietà,

differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione» e delle «competenze delle regioni e degli altri enti territoriali».

Come rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato, proprio il richiamo del delegante ai principi di sussidiarietà e adeguatezza, lungi dal cristallizzare e rendere imm modificabile dal legislatore delegato il pregresso assetto di competenze, imponeva al Governo di verificare, alla luce dell'esperienza maturata, se l'assetto stesso fosse conforme ai principi evocati e di eventualmente apportarvi, all'esito, le opportune modificazioni, in quell'ottica di semplificazione e razionalizzazione complessivamente richiesta dalla legge delega.

Al riguardo, va anzi osservato come, alla luce dei puntuali rilievi posti in luce nella relazione di accompagnamento dello schema di decreto delegato, fosse evidente che era proprio la consistente varietà di discipline e sovrapposizioni di competenze ad aver determinato in misura rilevante, oltre ad una incongrua varietà di disposizioni procedurali, una consistente e intollerabile dilatazione dei tempi di definizione delle procedure, specie nei casi di maggior complessità sul versante dell'impatto ambientale. Il che, evidentemente, oltre a compromettere gli opposti obiettivi perseguiti dalla nuova direttiva europea, poneva in discussione anche gli interessi dei vari soggetti coinvolti nelle procedure.

8.4.5.– Infine, sono inammissibili le questioni di legittimità, prospettate dalla sola Provincia autonoma di Bolzano, concernenti la violazione del principio e criterio direttivo dettato dall'art. 32, comma 1, lettera c), della legge n. 234 del 2012.

Tale norma, infatti, prevede che gli atti di recepimento delle direttive UE non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse.

La ricorrente, però, si limita a richiamare il divieto imposto dal legislatore delegante, senza indicare né quali sarebbero i livelli minimi di regolazione stabiliti dalla direttiva, né per quali ragioni le disposizioni impugnate li avrebbero, in ipotesi, resi più gravosi.

9.– Per quanto concerne lo scrutinio delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale, promosse con riferimento ai parametri relativi alla distribuzione costituzionale delle competenze, esso verrà condotto, in ragione delle diverse condizioni di autonomia costituzionalmente garantite, esaminando dapprima quelle promosse dalle Regioni a statuto ordinario e, successivamente, quelle proposte dalle Regioni a statuto speciale.

10.– Le Regioni Lombardia, Puglia, Abruzzo, Veneto e Calabria hanno impugnato l'art. 3, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 104 del 2017, nella parte in cui consente al Ministro dell'ambiente di esonerare dalle procedure di VIA, in tutto o in parte, progetti predisposti per rispondere ad emergenze di protezione civile.

Sarebbero violati gli artt. 3, 5, 32, 97, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., con censure in larga parte sovrapponibili. In particolare, le ricorrenti lamentano una compressione delle competenze concorrenti in materia di protezione civile e di tutela della salute.

Data la concorrenza di competenze, vi sarebbe una lesione del principio di leale collaborazione, perché la norma impugnata non avrebbe previsto la necessaria intesa con la Regione sul cui territorio dovrebbe essere realizzato il progetto. Sarebbe violato, poi, l'art. 3 Cost. – in alcuni ricorsi evocato in combinato disposto con l'art. 97 Cost. – per mancanza di proporzionalità e rispondenza logica rispetto alle finalità dichiarate dell'intervento normativo. Infine, vi sarebbe violazione dell'art. 118 Cost., sub specie di illegittima compressione delle competenze amministrative affidate alle cure degli enti regionali.

La sola Regione Puglia censura anche, in combinato disposto con l'art. 3, comma 1, lettera g), l'art. 18, comma 3, dello stesso decreto legislativo, il quale disciplina la cosiddetta VIA postuma, nella parte in cui autorizza la continuazione dell'attività nonostante l'acclarata violazione dei termini di valutazione ambientale, per violazione degli artt. 3, 9, 24 e 97 Cost. In parte qua, il

decreto consentirebbe attività, potenzialmente lesive per l'ambiente, entro un termine non specificato in via legislativa.

10.1.– In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità delle questioni promosse dalla Regione Puglia, sul combinato disposto di cui sopra, per difetto di motivazione in ordine alla ridondanza dei vizi evocati su proprie competenze, accogliendo, sul punto, l'eccezione avanzata dalla difesa statale.

Questa Corte ha costantemente affermato (da ultimo, sentenze n. 78 del 2018, n. 13 del 2017, n. 287, n. 251 e n. 244 del 2016) che le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e Regioni solo a due condizioni: quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) e quando le Regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito (sentenze n. 65 e n. 29 del 2016, n. 251, n. 189, n. 153, n. 140, n. 89 e n. 13 del 2015).

Le questioni prospettate con riferimento all'impugnazione dell'art. 18, comma 3, del d.lgs. n. 104 del 2017 non soddisfano nessuna delle due condizioni, prive come sono di qualsiasi riferimento alla specifica competenza legislativa che si assume violata e risultando impossibile, dunque, individuare la potenziale lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

Di qui l'inammissibilità delle questioni.

10.2.– Le restanti questioni, sollevate sull'art. 3, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 104 del 2017, non sono fondate.

La norma impugnata riproduce quanto stabilito dalla disciplina europea, la quale, all'art. 1, paragrafo 3, della direttiva 2011/92/UE, modificata dalla più recente direttiva 2014/52/UE, stabilisce che «gli Stati membri possono decidere, dopo una valutazione caso per caso e se così disposto dalla normativa nazionale, di non applicare la presente direttiva a progetti, o parti di progetti, aventi quale unico obiettivo la difesa o a progetti aventi quali unico obiettivo la risposta alle emergenze che riguardano la protezione civile, qualora ritengano che la sua applicazione possa pregiudicare tali obiettivi».

Inserendosi nel margine di discrezionalità lasciato aperto dalla direttiva, la normativa nazionale ha previsto che sia lo Stato a decidere, di volta in volta, se abbassare gli standard di tutela ambientale, laddove necessario a fronteggiare un fatto emergenziale.

Non a caso, questa Corte ha già affermato che «non è inibito allo Stato, nell'esercizio di una scelta libera del legislatore nazionale, prevedere in modo non irragionevole l'esclusione della suddetta valutazione di impatto ambientale per opere di particolare rilievo quali quelle destinate alla protezione civile» (sentenza n. 234 del 2009).

Di qui la non fondatezza delle censure promosse in relazione agli artt. 3 e 97 Cost.

10.2.1.– L'attribuzione allo Stato del potere di esonero non è incongruente con la necessità di garantire l'uniformità della protezione ambientale. La disposizione impugnata interseca senz'altro la materia della protezione civile, ma prevale, nel caso di specie, la competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., stante l'esigenza di garantire uniformemente sul territorio nazionale, pur in ragione di particolari emergenze, i livelli di protezione ambientale.

10.2.2.– Priva di fondamento è altresì la censura di violazione del principio di leale collaborazione, principio salvaguardato, a monte, attraverso il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, chiamata ad esprimere il parere sullo schema di decreto legislativo che annoverava tale norma.

Deve essere sottolineato, poi, in linea con quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato, che la leale collaborazione è salvaguardata anche a “valle” del procedimento amministrativo. La delibera dello stato di emergenza, infatti, viene decisa, dal Consiglio dei ministri previa intesa con la Regione interessata, secondo quanto previsto dall'art. 24 del decreto legislativo 2 gennaio

2018, n. 1 (Codice della protezione civile), che riproduce sul punto quanto stabiliva l'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile). Alla luce di un inquadramento sistematico della norma, ben può dirsi che la decisione di esonero dalla VIA dovrà succedere alla decisione di realizzare interventi di protezione civile concertati con gli enti territoriali interessati.

11.– La Regione Veneto ha impugnato anche l'art. 3, comma 1, lettera h), il quale ha sostituito il comma 11 dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, prevedendo, come si è già visto, che il Ministro dell'ambiente, in casi eccezionali e previo parere del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, possa esentare in tutto o in parte un progetto specifico dalla procedura di VIA.

In tali casi, il Ministero deve esaminare se sia opportuna un'altra forma di valutazione; mette a disposizione del pubblico coinvolto tutte le informazioni raccolte con le eventuali altre forme di valutazione e le ragioni per cui è stata concessa l'esenzione; informa la Commissione europea dei motivi che giustificano l'esenzione fornendo le informazioni acquisite.

Ad avviso della ricorrente sarebbero violati gli artt. 3, 97, 117, terzo comma, 118 Cost. e il principio di leale collaborazione.

La disposizione sarebbe irragionevole e porterebbe un vulnus al principio di legalità, perché consentirebbe al Ministro, a sua discrezione, di privare un progetto della valutazione di impatto ambientale. Essa rappresenterebbe un grimaldello in grado di alterare il sistema di riparto delle competenze esistenti tra Stato e Regione in materia di VIA, senza che sia prevista alcuna forma di partecipazione, decisoria o istruttoria, da parte delle Regioni, con conseguente violazione degli artt. 118 e 120 Cost.

11.1.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto non sono fondate.

La censurata disposizione ricalca il tenore letterale della normativa europea (art. 2, paragrafo 4, direttiva 2011/92/UE, come rivista dalla direttiva 2014/52/UE), ponendo in capo al vertice dell'amministrazione centrale la scelta di derogare ai livelli di tutela ambientale e attribuendo, in modo non irragionevole, allo Stato la responsabilità politico-amministrativa di esonerare specifici progetti di fronte alla Commissione europea.

D'altronde, dal punto di vista interno, questa opzione trova coerente giustificazione nella necessaria uniformità della protezione ambientale, così evitando un esiziale frazionamento delle esigenze di tutela. La prevalenza della finalità ambientale consente, anche in questo caso, di respingere le censure relative alla asserita violazione delle competenze regionali.

12.– Le Regioni Lombardia, Abruzzo, Calabria e Veneto impugnano, in forma sostanzialmente cumulativa, gli artt. 5, 22, commi da 1 a 4, e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017. I primi due articoli – come si è già visto – riguardano i criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni in tema di VIA e di assoggettabilità a VIA, con rimodulazione contenutistica degli appositi Allegati alla Parte seconda cod. ambiente, e dai quali, in buona sostanza, si desume – rispetto al previgente regime – l'allocazione in capo allo Stato di una non trascurabile quantità di tipologie progettuali per le quali la VIA e la verifica di relativa assoggettabilità passano dalla competenza normativa e amministrativa delle Regioni a quella dello Stato.

L'art. 26 dispone le corrispondenti e consequenziali abrogazioni delle previgenti disposizioni, espressamente reputate incompatibili con la nuova disciplina in tema di allocazione delle competenze.

12.1.– Le Regioni ricorrenti lamentano che la nuova disciplina recata dalle disposizioni impugnate violi l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto sarebbero illegittimamente incise le loro competenze ivi previste.

Altresì violato sarebbe l'art. 118 Cost., in quanto risulterebbero ridimensionate le competenze amministrative regionali e quelle già conferite dalla Regione agli enti locali,

prescindendo da ogni valutazione sull'adeguatezza, o meno, del livello istituzionale coinvolto, con conseguente violazione anche del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Le sole Regioni Lombardia e Abruzzo sostengono che l'impugnato art. 5 sia in contrasto anche con l'art. 3 Cost. in quanto, per un verso, sarebbe irragionevole la diversità di disciplina prevista per la VAS e la VIA, dal momento che per la prima l'art. 7 cod. ambiente, come modificato dall'art. 7 del d.lgs. n. 104 del 2017, ha confermato la competenza legislativa ed amministrativa delle Regioni e delle Province autonome; per un altro verso, risulterebbe del pari irragionevole che, in particolare attraverso i commi 7 e 8 del nuovo art. 7-bis del medesimo codice, risulti preclusa la possibilità per le Regioni di stabilire livelli di tutela dell'ambiente più elevati rispetto alla disciplina statale.

12.2. Preliminarmente, deve essere rigettata l'eccezione di inammissibilità, per genericità e carenza di motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale aventi per oggetto gli artt. 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le ricorrenti avrebbero dovuto individuare i progetti la cui sottrazione alla VIA regionale determinerebbe violazione dell'art. 118 Cost., così come avrebbero dovuto adeguatamente motivare circa l'adeguatezza del livello regionale allo svolgimento della relativa funzione amministrativa.

I ricorsi passano in analitica rassegna le previsioni novellate dalle quali emerge l'allocazione di funzioni in capo allo Stato: la violazione dell'art. 118 Cost. risiederebbe proprio in tale circostanza, ovverosia nel fatto che vengono ridimensionate le competenze amministrative regionali e quelle a suo tempo conferite, prescindendo da valutazioni sulla adeguatezza o meno del livello istituzionale coinvolto, violando anche il principio di leale collaborazione.

Le Regioni, dunque, si assumono lese dalla sottrazione di competenze a lungo esercitate, e tanto basta a ritenere sufficientemente motivate le censure di costituzionalità in relazione agli evocati parametri costituzionali.

12.3.– Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale proposte in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. non sono fondate.

Non può esservi dubbio, infatti, sulla riconducibilità delle disposizioni impugnate alla potestà esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema».

Esse modificano, come si è visto, i criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni in tema di VIA e di assoggettabilità a VIA (artt. 5 e 22) e determinano espressamente l'abrogazione delle previgenti disposizioni reputate incompatibili (art. 26).

Si tratta, detto altrimenti, del "cuore" della disciplina, poiché sono precisamente le norme impugnate quelle che – in attuazione degli obiettivi, posti dalla direttiva e dalla delega, di «semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale» e di «rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale» – determinano un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali, assegnando allo Stato l'apprezzamento dell'impatto sulla tutela dell'ambiente dei progetti reputati più significativi e, così, evitando la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizzava il previgente sistema.

Fattore, quest'ultimo, che aveva originato sovrapposizione e moltiplicazione di interventi, oltre che normative differenziate le quali, accanto a diluizioni temporali reputate inaccettabili (puntualmente poste in evidenza dal Governo nella relazione illustrativa dello schema di decreto oggi all'esame di questa Corte), inducevano a deprecabili fenomeni di «delocalizzazione dei progetti verso aree geografiche a basso livello di regolazione ambientale».

La unitarietà e allocazione presso lo Stato delle procedure coinvolgenti progetti a maggior impatto ha, dunque, risposto ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale.

Gli argomenti sinora esposti valgono, altresì, a considerare non fondate le censure proposte in riferimento agli artt. 5, 118 e 120 Cost.

12.4.– In relazione alle questioni di legittimità costituzionale aventi per oggetto il solo art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017, le Regioni ricorrenti hanno adeguatamente motivato in ordine alla ridondanza su loro competenze della lamentata violazione dell’art. 3 Cost.

12.4.1. – Nel merito, tuttavia, le censure non sono fondate.

Non può considerarsi irragionevole la scelta del legislatore statale, titolare della competenza esclusiva nella materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», di predisporre due discipline differenziate per istituti, quali la VIA e la VAS, che, pur essendo entrambi istituti «che valutano in concreto e preventivamente la “sostenibilità ambientale”» (sentenza n. 225 del 2009), presentano, ad ogni modo, peculiarità che li mantengono distinti: la VIA, difatti, svolge una funzione autorizzatoria rispetto al singolo progetto ad impatto ambientale, mentre la VAS si inserisce nella funzione di pianificazione, proponendo un esame degli effetti che può avere sull’ambiente l’attuazione di previsioni contenute in piani e programmi.

La disposizione censurata, a dispetto di quanto sostenuto dalle ricorrenti, non esclude, inoltre, che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possano, nell’esercizio delle proprie competenze legislative, stabilire livelli di tutela dell’ambiente più elevati di quelli previsti dalla normativa statale. Le previsioni di cui ai commi 7 e 8 del nuovo art. 7-bis cod. ambiente, le quali dispongono che le competenze regionali siano esercitate «in conformità» alla normativa europea e alle disposizioni del medesimo decreto, non sono tali da impedire una normativa regionale che – salva l’inderogabilità, espressamente stabilita, dei termini procedurali massimi di cui agli artt. 19 e 27-bis dello stesso cod. ambiente – garantisca maggiormente la salvaguardia dell’ambiente.

Di qui, pertanto, l’infondatezza, anche sotto questo profilo, delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all’art. 3 Cost.

13.– Le Regioni Lombardia, Abruzzo e Calabria impugnano l’art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017, introduttivo dell’art. 27-bis cod. ambiente, il quale disciplina il provvedimento unico regionale, per violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione. Ai sensi di tale disposizione, come già messo in evidenza, nei procedimenti di VIA per i quali è competente la Regione, il relativo provvedimento, che comprende tutti i provvedimenti altrimenti denominati necessari alla realizzazione del progetto, viene rilasciato a seguito di apposita conferenza di servizi convocata in modalità sincrona ai sensi dell’art. 14-ter della legge n. 241 del 1990.

Ad avviso delle ricorrenti (in particolare, della Regione Calabria), sarebbe violato il principio di leale collaborazione, perché lo schema di decreto legislativo inviato alla Conferenza Stato-Regioni sarebbe stato privo della disposizione in esame, così da non rendere edotte le Regioni circa la rilevante innovazione normativa.

Sarebbe altresì violato l’art. 3 Cost.: l’obbligatorietà del provvedimento unico regionale sarebbe causa di irragionevole disparità di trattamento rispetto alle procedure di VIA di competenza statale, per le quali non è previsto il provvedimento unico, salvo specifica richiesta del proponente. Inoltre, il provvedimento unico regionale sarebbe disciplinato da una normativa eccessivamente dettagliata, che non lascerebbe alcuno spazio al legislatore regionale.

Secondo la Regione Abruzzo, poi, l’introduzione di un provvedimento unico regionale sarebbe illogica, anche in considerazione del fatto che a livello statale il provvedimento unico non opera d’ufficio, ma su richiesta del proponente.

Il procedimento delineato sarebbe altresì lesivo del principio di buon andamento ex art. 97 Cost., perché non vi sarebbe alcun coordinamento con altri procedimenti, essendo attribuito ad un’unica autorità, priva di competenze tecniche, il relativo potere amministrativo.

Nella sola rubrica del motivo di ricorso, la Regione Calabria indica, quale disposizione impugnata, anche l’art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017, che disciplina il provvedimento unico ambientale nei procedimenti di competenza statale, senza tuttavia dedicarvi alcuna argomentazione.

La Regione Puglia, infine, contesta la legittimità costituzionale dell'art. 14 del d.lgs. n. 104 del 2017, nella parte in cui, sostituendo l'art. 25 cod. ambiente, nei provvedimenti di VIA statale non richiede più il previo parere della Regione interessata (comma 2). Sarebbe di conseguenza violato il principio di leale collaborazione.

13.1.– In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità delle questioni, sollevate dalla Regione Calabria, relative all'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017, perché le censure sono assolutamente prive di supporto argomentativo.

13.2.– Tutte le ricorrenti, invece, hanno adeguatamente motivato in relazione alla ridondanza del vizio di irragionevolezza e dell'asserita lesione del principio del buon andamento in relazione a loro competenze legislative potenzialmente lese dalla disposizione impugnata.

13.3.– Nel merito, tuttavia, le questioni non sono fondate.

L'impugnato art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017 è perfettamente coerente con la normativa sovranazionale, la quale non solo prevede la semplificazione delle procedure in materia di VIA, ma dispone anche che gli Stati membri prevedano procedure coordinate e comuni, nel caso in cui la valutazione risulti contemporaneamente dalla direttiva 2011/92/UE, come modificata dalla direttiva 2014/52/UE, e dalle altre direttive europee in materia ambientale ad essa collegate. Inoltre, l'art. 1, paragrafo 1), della direttiva 2014/52/UE stabilisce nel dettaglio un iter procedurale che trova sostanziale riproduzione nella disposizione censurata.

La disciplina del provvedimento unico regionale, in coerenza con la delega conferita dal Parlamento, è finalizzata a semplificare, razionalizzare e velocizzare la VIA regionale, nella prospettiva di migliorare l'efficacia dell'azione delle amministrazioni a diverso titolo coinvolte nella realizzazione del progetto.

È appena il caso di notare, peraltro, come la norma censurata non comporti alcun assorbimento dei singoli titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera.

Il provvedimento unico non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, che possono interessare la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi (comma 7, del nuovo art. 27-bis cod. ambiente, introdotto dall'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017).

Esso ha, dunque, una natura per così dire unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti. Secondo una ipotesi già prevista dal decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenze di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124) e ora disciplinata dall'art. 24 del decreto legislativo censurato, il provvedimento unico regionale non è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto.

Evidente, allora, la riconducibilità della disposizione alla competenza esclusiva in materia ambientale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Per le medesime ragioni, non è fondata la questione relativa all'art. 97 Cost.

Né può sostenersi che il decreto legislativo censurato abbia realizzato una disparità di trattamento tra Stato e Regioni, come lamentato dalla Regione Calabria, avendo previsto solo per i procedimenti regionali l'obbligo del provvedimento unico, mentre per i procedimenti di competenza statale spetta al proponente la scelta di avvalersi di tale strumento. Appartiene, infatti, alla discrezionalità del legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva, anche in considerazione delle particolari dimensioni e del rilievo dei progetti da autorizzare a sé riservati, la modulazione dell'innovativo procedimento di VIA.

La pretesa violazione della leale collaborazione, anch'essa lamentata dalla Regione Calabria, è, di là da ogni altra considerazione, priva di riscontro fattuale: il provvedimento unico era già contenuto nell'art. 24 dello schema di decreto legislativo, che andava a sostituire il comma 4

dell'art. 14 della legge n. 241 del 1990. Su sollecitazione della Conferenza Stato-Regioni, il Governo ha solo provveduto ad inserire un'autonoma disposizione su procedimento e provvedimento unico, lasciando, nell'art. 24, l'individuazione della conferenza di servizi come sede deputata all'acquisizione degli altri provvedimenti necessari alla realizzazione del progetto.

13.4.– Del pari non fondata è la questione, sollevata dalla Regione Puglia, in ordine all'art. 14 del d.lgs. n. 104 del 2017.

Non sussiste, infatti, la violazione del principio di leale collaborazione, perché, coinvolta la Regione a monte in sede di Conferenza Stato-Regioni, la riconducibilità della disciplina alla tutela ambientale rende non doverose ulteriori forme di coinvolgimento delle Regioni a valle, nell'ambito del procedimento amministrativo che ricade nella competenza esclusiva dello Stato.

14.– Le Regioni Lombardia, Abruzzo, Veneto e Calabria impugnano l'art. 21 del d.lgs. n. 104 del 2017, che sostituisce il comma 1 dell'art. 33 cod. ambiente, concernente la determinazione delle tariffe a carico di coloro che propongono progetti, piani o programmi da sottoporre a verifica.

In via generale, la disciplina contenuta nel citato art. 33 è finalizzata a porre a carico del proponente gli oneri complessivi per lo svolgimento di tutte le attività e di tutti gli adempimenti necessari ai fini della valutazione dei progetti oggetto delle domande di autorizzazione.

Nella versione antecedente alla novella del 2017, la disposizione demandava, al comma 1, a un decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze, la determinazione – sulla base di quanto previsto dall'art. 9 del d.P.R. 14 maggio 2007, n. 90 (Regolamento per il riordino degli organismi operanti presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a norma dell'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248) – delle «tariffe da applicare ai proponenti per la copertura dei costi sopportati dall'autorità competente per l'organizzazione e lo svolgimento delle attività istruttorie, di monitoraggio e controllo previste dal presente decreto».

Il comma 2 dell'art. 33 del d.lgs. n. 152 del 2006, invece, è rimasto inalterato e riconosce alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano la possibilità di determinare «proprie modalità di quantificazione e corresponsione degli oneri da porre in capo ai proponenti».

L'art. 21 del d.lgs. n. 104 del 2017 ha sostituito, come detto, unicamente il comma 1 del citato art. 33.

Di là dalla diversa articolazione sintattica, la nuova disposizione continua a demandare la determinazione delle tariffe – peraltro, con più specifico riferimento alla copertura dei costi delle procedure di assoggettabilità a VIA, di VIA e di VAS (anziché genericamente alle procedure previste dal cod. ambiente) – a un decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. In luogo del pregresso richiamo all'art. 9 del d.P.R. n. 90 del 2017, si stabilisce che la determinazione debba aver luogo «sulla base del costo effettivo del servizio».

14.1.– Le censure delle quattro ricorrenti si incentrano sul mancato coinvolgimento delle Regioni nella determinazione delle tariffe: coinvolgimento da ritenere necessario, essendo quest'ultima basata su un elemento – il «costo effettivo del servizio» – la cui quantificazione non potrebbe prescindere da un confronto con tutte le autorità competenti in materia di VIA (e dunque anche con le Regioni).

Tale mancato coinvolgimento renderebbe la disposizione impugnata in contrasto con il principio di leale collaborazione e con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., in quanto le norme censurate comprimerebbero il potere della Regione di individuare le migliori condizioni di esercizio delle funzioni di propria competenza, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché lederebbero l'autonomia legislativa della Regione in materia di organizzazione e la sua autonomia amministrativa.

La sola Regione Veneto, infine, lamenta la violazione di ulteriori tre parametri: l'art. 119 Cost., per lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni, posto che le valutazioni amministrative

e finanziarie in materia di VIA verrebbero ad essere condizionate dalla remuneratività delle tariffe stabilite unilateralmente dallo Stato; l'art. 3 Cost., stante l'irragionevolezza di una disciplina che «attribuisce una competenza decisoria ad un soggetto, senza prevedere adeguati apporti istruttori da parte delle altre autorità competenti a disciplinare il relativo procedimento e i suoi aspetti organizzatori»; infine, l'art. 97 Cost., in quanto la partecipazione delle Regioni al processo decisionale, potendo comportare semplificazioni procedurali, potrebbe determinare risparmi di spesa, con la conseguenza che la mancanza di tale partecipazione finirebbe per tradursi anche in un inutile aggravio di spese in violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

14.2.– Anche in relazione alle questioni ora in esame, le ricorrenti hanno adeguatamente motivato in punto di ridondanza, su loro attribuzioni, della violazione di parametri non attinenti al riparto delle competenze.

14.3.– Nel merito, tuttavia, le questioni non sono fondate, nei limiti e nei termini che seguono. La norma censurata, incidendo sul solo comma 1 dell'art. 33 del d.lgs. n. 152 del 2006, ha inteso modificare la disciplina per la determinazione delle tariffe per le procedure di verifica di assoggettabilità a VIA, di VIA e di VAS di competenza statale. Come ha rilevato l'Avvocatura generale dello Stato, la circostanza che sia stata lasciata inalterata, invece, la previsione del successivo comma 2, non può avere altra valenza che quella di mantenere in capo alle Regioni e alle Province autonome il potere di stabilire un proprio regime tariffario, relativamente alle medesime procedure di loro competenza.

È soltanto necessario che le Regioni, nel determinare le tariffe, rispettino il criterio generale, introdotto dal legislatore delegato, della commisurazione degli oneri al «costo effettivo del servizio»: criterio che, sebbene enunciato al comma 1, ha tuttavia portata generale, anche perché sintonico alla ratio complessiva dell'art. 33 cod. ambiente, la quale, come già accennato, è quella di porre a carico dei proponenti gli oneri economici connessi allo svolgimento delle valutazioni e delle verifiche a tutela dell'ambiente.

Le doglianze relative al mancato coinvolgimento delle Regioni nella quantificazione di tale onere non ha, dunque, ragion d'essere, poiché l'opzione ermeneutica costituzionalmente imposta comporta che, per le procedure di loro competenza, le Regioni e le Province autonome, non solo sono coinvolte, ma sono titolari della potestà di determinazione delle tariffe.

15.– Le Regioni Lombardia, Abruzzo e Calabria impugnano l'art. 27 del d.lgs. n. 104 del 2017, recante la clausola di invarianza finanziaria. Il comma 1 di tale disposizione stabilisce che «[d]all'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica»; il comma 2 prescrive che «[f]ermo il disposto di cui all'articolo 21» – relativo, come si è appena visto, alle tariffe da applicare ai proponenti per la copertura dei costi delle procedure di verifica di assoggettabilità a VIA, di VIA e di VAS – «le attività di cui al presente decreto sono svolte con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente».

15.1.– Tutte e tre le ricorrenti denunciano la violazione dell'art. 76 Cost., assumendo che la disposizione impugnata si pone in contrasto con l'art. 1, comma 4, della legge delega n. 114 del 2015, che prevede la possibilità di riconoscere risorse in relazione a spese non contemplate dalle leggi vigenti e che non riguardino l'attività ordinaria delle amministrazioni, nei limiti occorrenti per l'adeguamento alla direttiva europea.

La sola Regione Calabria denuncia, altresì, la violazione dell'art. 81 Cost., assumendo che, nella specie, la clausola di invarianza finanziaria risulterebbe «palesamente aleatoria», posto che le modifiche alle procedure di VIA implicherebbero nuovi oneri a carico dell'autorità competente per effetto degli ulteriori adempimenti procedurali previsti, «con presumibili esigenze di risorse aggiuntive».

Le Regioni Lombardia e Abruzzo lamentano ulteriormente, a loro volta, la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. Il d.lgs. n. 104 del 2017 avrebbe, infatti, imposto alle Regioni nuovi adempimenti, con conseguenti nuovi oneri, intervenendo anche su materie di competenza concorrente, senza alcuna previsione finanziaria e imponendo, anzi, il «blocco delle risorse».

15.2.– L’Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l’inammissibilità di tutte le questioni, per genericità e difetto di motivazione in punto di violazione dei parametri costituzionali evocati.

L’eccezione è fondata.

Le ricorrenti sostengono che la nuova disciplina posta dal d.lgs. n. 104 del 2017 ha determinato un incremento di adempimenti procedurali a loro carico, ma, oltre a non precisare quali sarebbero tali nuovi adempimenti, neppure identificano puntualmente i maggiori oneri economici che ne deriverebbero.

Le evocate censure, peraltro, finiscono per rivelarsi anche contraddittorie rispetto alla doglianza principale delle stesse ricorrenti, ovvero l’avvenuta contrazione, ad opera del decreto legislativo impugnato, delle competenze regionali in materia di VIA.

A una tale contrazione, infatti, dovrebbe logicamente conseguire un decremento, e non già un incremento, delle esigenze finanziarie delle Regioni, sicché tanto più sarebbe stata necessaria la specifica indicazione dei lamentati maggiori oneri economici.

16.– Scrutate e decise le questioni sollevate dalle Regioni a statuto ordinario, è ora possibile affrontare le censure proposte dagli enti ad autonomia differenziata.

17.– Le Regioni autonome Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, e le Province autonome di Trento e di Bolzano impugnano, sotto vari profili, gli artt. 5, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, i quali, come si è già visto, modificano le competenze in tema di VIA e di assoggettabilità a VIA.

17.1.– Le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, con argomentazioni pressoché identiche, lamentano la violazione, da parte delle disposizioni censurate, di norme dei rispettivi statuti speciali attributive di competenze, nonché dell’art. 117, secondo e terzo comma, Cost.

La Regione Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste censura i soli artt. 5 e 22, commi 1, 2, 3 e 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, in riferimento a diversi parametri del proprio statuto speciale, in combinato disposto con l’art. 117, primo e terzo comma, Cost., in quanto sarebbero state sottratte competenze ad essa spettanti, nonché in riferimento agli artt. 3, 97 e 118 Cost., poiché la nuova disciplina, avendo adottato criteri privi di valore sintomatico riguardo alla dimensione regionale o sovregionale dell’intervento, non risponderebbe ad alcun canone di razionalità, ma soltanto a «un’ispirazione tutoria e centralistica fine a sé stessa», così disattendendo anche i principi di buon andamento e sussidiarietà.

17.1.1.– Le questioni non sono fondate.

Si è già posto in luce come, in linea di principio e salva la valutazione da condurre sulle singole norme, il decreto legislativo impugnato, adottato nella materia «tutela dell’ambiente» e «dell’ecosistema», debba essere ascritto alla categoria delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto tale capace di condizionare e limitare anche le competenze statutariamente attribuite alle Regioni speciali e alle Province autonome.

Tale qualificazione indubbiamente deve essere attribuita al censurato art. 5, che, lo si è già diffusamente rilevato, costituisce il nucleo essenziale della riforma, realizzata dal legislatore statale, in tema di VIA e di assoggettabilità a VIA, istituti chiave per la tutela dell’ambiente, la quale necessita di un livello di protezione uniforme sul territorio nazionale.

L’art. 22 è strettamente connesso con la disciplina posta dall’art. 5, poiché detta le modifiche agli Allegati alla Parte seconda cod. ambiente conseguenti alla rivisitazione delle competenze di cui

al novellato art. 7-bis del medesimo codice. L'art. 26, per conto suo, dispone l'espressa abrogazione della previgente disciplina.

Inoltre, come pure si è già posto in evidenza, la profonda rivisitazione delle competenze in materia è diretta conseguenza dell'attuazione degli obiettivi posti dalla direttiva dell'Unione europea, sicché la normativa impugnata è altresì da ricondurre al limite degli obblighi europei, che pure condiziona le competenze statutarie.

Quanto, invece, alle censure, proposte dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, per violazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost., va rilevato che le opzioni del legislatore statale in materia non necessariamente devono rimanere ancorate a criteri meramente territoriali, potendo ritenersi preferibile ripartire le competenze, nel perseguimento degli obiettivi di salvaguardia ambientale, in base all'intensità di impatto sull'ambiente che un determinato progetto può presentare.

17.2.– La Provincia autonoma di Trento impugna gli artt. 5, 22, commi 1, 2, 3 e 4, e 26, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 104 del 2017 in riferimento a diversi parametri dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e relative norme di attuazione, in quanto sarebbero state sottratte competenze ad essa spettanti, nonché in riferimento: a) agli artt. 117, terzo, quarto e quinto comma, e 120, secondo comma, Cost., per come attuato dalla legge n. 234 del 2012, nonché in riferimento all'art. 7 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), disponendo la Provincia autonoma del potere di dare diretta attuazione alle direttive dell'Unione europea, nelle materie di propria competenza, con la conseguenza che le norme censurate verrebbero a sovrapporsi e condizionare la disciplina provinciale, senza presentare i caratteri di suppletività e cedevolezza richiesti per la funzione sostitutiva di cui all'art. 41, comma 1, della legge n. 234 del 2012; b) in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., per violazione dei principi di ragionevolezza e difetto di proporzionalità, in quanto verrebbero introdotte norme di dettaglio che costringono la legislazione provinciale ad un grado di uniformità eccessivo rispetto al fine di attuare la direttiva europea e che non consentono alle autonomie speciali di tenere conto delle proprie peculiarità istituzionali, in tal modo rivelandosi fonte di cattiva amministrazione.

La Provincia autonoma di Bolzano impugna soltanto gli artt. 5, comma 1, e 22, commi 1, 2, 3 e 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, in riferimento a diversi parametri dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e relative norme di attuazione, in quanto sarebbero state sottratte competenze ad essa spettanti, nonché in riferimento: a) all'art. 118 Cost., per violazione del principio di sussidiarietà e delle regole che disciplinano la chiamata in sussidiarietà; b) all'art. 117, quinto comma, Cost. e agli artt. 7 e 8 del d.P.R. n. 526 del 1987, che riconoscono alle Province autonome il potere di dare diretta attuazione alle direttive dell'Unione europea nelle materie di loro competenza; c) all'art. 117, primo comma, Cost., in correlazione alla direttiva 2014/52/UE, non potendo il decreto legislativo «vincolare le autonomie territoriali al di là di quanto discende dagli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»; d) agli artt. 3 e 97 Cost., per contrasto con il principio di ragionevolezza, non essendo giustificato uno spostamento così massiccio di competenze dalle Regioni allo Stato in funzione di un miglioramento della qualità del procedimento, della semplificazione e della maggiore efficienza, non comprendendosi come una gestione accentrata e unitaria a livello statale possa essere più efficiente di una decentrata e diversificata nelle varie autonomie territoriali; e) all'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, che esclude, in via generale, che la legge possa attribuire ad organi statali l'esercizio di funzioni amministrative nelle materie statutariamente di competenza delle Province autonome.

17.2.1.– In via preliminare, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità proposte, dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., per genericità e apoditticità degli argomenti addotti.

L'eccezione è fondata.

La ricorrente non ha adeguatamente chiarito quali sarebbero le proprie peculiarità istituzionali limitate dalla disciplina impugnata, la quale avrebbe l'effetto di compromettere il buon andamento dell'attività amministrativa. Le argomentazioni spese sul punto, inoltre, non sono sufficienti neppure a motivare la ridondanza su competenze provinciali della supposta violazione dei parametri costituzionali evocati.

17.2.2. Nel merito, le residue questioni non sono fondate.

Le disposizioni impuginate, come si è già posto in luce, sono state adottate nella materia di competenza esclusiva statale «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» e devono essere qualificate quali norme di riforma economico-sociale, capaci di limitare le competenze statutariamente attribuite alle Province autonome.

Ne consegue che non viene in considerazione la potestà di queste ultime di dare diretta attuazione, nelle materie di loro competenza, alle direttive dell'Unione europea, né si verte in un caso di chiamata in sussidiarietà, né, ancora, trova applicazione l'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992.

Non sussiste, poi, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., lamentata dalla Provincia autonoma di Bolzano, in quanto le disposizioni impuginate, lo si è già rilevato, sono attuative degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e non pongono a carico delle autonomie alcun vincolo ulteriore rispetto a tali obblighi.

Neppure fondata è, infine, la questione proposta dalla medesima Provincia autonoma di Bolzano in relazione agli artt. 3 e 97 Cost. A prescindere da ogni valutazione circa la corretta evocazione a parametro di quest'ultima disposizione costituzionale, insistendo la censura soltanto sulla ragionevolezza della scelta di accentramento delle competenze, deve ribadirsi quanto si è già osservato: il legislatore statale, nel rivisitare le competenze in materia di VIA e di assoggettabilità a VIA, non doveva prendere in considerazione criteri meramente territoriali, in quanto gli obiettivi di salvaguardia ambientale, che ha ritenuto di perseguire attraverso una migliore qualità ed efficienza dei procedimenti, ben giustificavano l'adozione di un criterio orientato alla valutazione dell'intensità di impatto ambientale che i singoli progetti, di là dall'allocazione geografica, possono presentare.

18.– Le Province autonome di Trento e Bolzano censurano gli artt. 8, 16, commi 1 e 2, e 24 del d.lgs. n. 104 del 2017, nella parte in cui siano da considerarsi ad esse applicabili.

18.1.– L'art. 8, sostitutivo dell'art. 19 cod. ambiente, pone una nuova disciplina delle modalità di svolgimento del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, secondo una serie di articolati passaggi procedurali.

Nel caso in cui venga stabilito di non sottoporre il progetto a VIA, l'autorità deve motivare tenendo conto delle eventuali osservazioni del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Secondo le Province autonome, detto art. 8 porrebbe una disciplina estremamente dettagliata del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, dalle modalità di trasmissione dello studio preliminare alle modalità di pubblicazione, alla istruttoria, ai termini del procedimento, ai modi, ai tempi e ai limiti delle possibilità di interlocuzione con gli interessati.

Stesso discorso varrebbe per il comma 2 dell'art. 16 del d.lgs. n. 104 del 2017, introduttivo, come si è visto, del provvedimento unico regionale, il quale recherebbe una disciplina – ugualmente analitica e minuziosa – del procedimento di VIA di competenza regionale. Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, tali disposizioni si porrebbero in irrimediabile contrasto con la normativa comunitaria, così violando i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

18.2.– Analoghe censure sono riferite anche all'art. 24 del decreto legislativo impugnato, che sostituisce il comma 4 dell'art. 14 della legge n. 241 del 1990, affidando alla conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-ter della medesima legge, l'adozione di tutti provvedimenti legati alla procedura di VIA.

Tali disposizioni si porrebbero in contrasto con una serie di competenze legislative proprie (primarie e concorrenti) riconosciute alle Province autonome dallo statuto reg. Trentino-Alto Adige.

In particolare, la disciplina statale contrasterebbe con l'art. 8, comma 1, dello statuto, che assegna una generale potestà primaria di auto-organizzazione alla Provincia autonoma, comprensiva del procedimento di valutazione di impatto ambientale, e con l'art. 16 di detto statuto, che affida alle Province autonome le funzioni amministrative corrispondenti alle competenze legislative, oltre che con la «tutela della salute», spettante alle ricorrenti in virtù del combinato disposto dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Inoltre, la competenza delle Province autonome in materia di disciplina del procedimento di VIA sarebbe espressamente riconosciuta dalla normativa di attuazione dello statuto speciale (art. 19-bis del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino Alto-Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche»).

Ai sensi di tale norma, per le opere soltanto delegate dallo Stato, le Province autonome di Trento e di Bolzano, per il rispettivo territorio, possono applicare la normativa provinciale in materia di organizzazione degli uffici, di contabilità, di attività contrattuale, di lavori pubblici e di valutazione di impatto ambientale.

Le competenze statutarie non potrebbero essere limitate dalla competenza statale in materia di tutela dell'ambiente ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., essendo un tale effetto precluso dalla clausola di maggior favore sancita dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Sarebbero violati, inoltre, gli artt. 117, quinto comma, e 120, secondo comma, Cost. Le Province autonome disporrebbero, infatti, del potere di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza fin dall'entrata in vigore dell'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987, di attuazione dello statuto, potere che è stato esteso alle materie di competenza concorrente dall'art. 9, commi 1 e 2, della legge 9 marzo 1989, n. 86 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari).

Tale potere sarebbe ora previsto, in via generale, dall'art. 117, quinto comma, Cost., la cui legge di attuazione – la n. 234 del 2012 – tiene fermo, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome, «quanto previsto nei rispettivi statuti speciali e nelle relative norme di attuazione» (art. 59).

Sarebbe leso, inoltre, il principio di ragionevolezza e proporzionalità, ex artt. 3 e 97 Cost., in quanto la disciplina impugnata vincolerebbe le Province autonome ad uniformarsi a norme dettagliate che costringerebbero la legislazione regionale e provinciale ad un grado di uniformità eccessiva rispetto al fine attuare la direttiva europea.

Vi sarebbe, inoltre, la violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che vieta la sostituzione di discipline statali alle discipline provinciali, prevedendo invece un dovere di adeguamento di queste ultime, limitato dalle regole statutarie e presidiato dalla Corte costituzionale.

18.3.– Le Province autonome hanno impugnato anche l'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017, il quale ha sostituito l'art. 27 cod. ambiente.

Tale disposizione introduce il provvedimento unico statale in materia ambientale. Viene cioè previsto che, su iniziativa del proponente, per i procedimenti di cui è competente l'amministrazione statale sia adottato un provvedimento autorizzatorio inclusivo di ulteriori titoli abilitativi, specificamente individuati dal decreto stesso.

18.4.– La Provincia autonoma di Trento ritiene che il provvedimento unico statale, che comprende il rilascio di alcuni titoli tra i quali l'autorizzazione in materia di scarichi nel sottosuolo, l'autorizzazione paesaggistica, culturale e quella riguardante il vincolo idrogeologico, invaderebbe le competenze legislative e amministrative della ricorrente.

Inoltre, la disposizione sarebbe illegittima nella parte in cui richiama l'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990, scegliendo così il modulo procedimentale della conferenza di servizi con modalità sincrona, senza rinviare anche all'art. 14-quinquies, che regola i rimedi in caso di dissenso tra

amministrazioni procedenti. Anche la Provincia autonoma di Bolzano censura la disposizione, nella parte in cui non consentirebbe un idoneo coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome, secondo quanto prescritto dalla giurisprudenza costituzionale in tema di chiamata in sussidiarietà.

18.5.– La Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste ha impugnato, a sua volta, gli artt. 16, comma 2, e 24 del d.lgs. n. 104 del 2017. Secondo la ricorrente, tali disposizioni contrasterebbero con le competenze legislative riconosciute dallo statuto valdostano, oltre che con gli artt. 3, 5, 97, 117, primo e terzo comma, 118 e 120 Cost., anche in relazione all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

La pretesa del legislatore statale di disciplinare dal centro e in modo uguale per tutto il suolo nazionale la VIA regionale, senza tenere in alcuna considerazione le specificità locali, sarebbe manifestamente irragionevole e contraria ai principi di buon andamento (art. 97 Cost.), sussidiarietà e differenziazione (art. 118 Cost.).

18.6.– Devono essere rigettate, preliminarmente, alcune eccezioni avanzate dalla difesa statale. In particolare, raggiungono la soglia minima di chiarezza e completezza argomentativa le censure proposte dalla Provincia autonoma di Bolzano relative alla violazione del principio di sussidiarietà e alla lesione del principio di legalità in relazione ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea.

Analogamente, devono essere respinte le eccezioni di inammissibilità avanzate dalla difesa statale in merito alle censure delle Province autonome relative ai principi di ragionevolezza e proporzionalità ex artt. 3 e 97 Cost.

Le ricorrenti, al contrario, hanno posto in evidenza con sufficiente precisione i prospettati vizi di illegittimità costituzionale e hanno adeguatamente dimostrato la ridondanza delle violazioni di disposizioni costituzionali estranee al Titolo V della Parte II della Costituzione sulle competenze costituzionalmente garantite.

18.7.– Le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalle Province autonome, riguardanti l’art. 8 del d.lgs. n. 104 del 2017, che disciplina il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, non sono fondate.

La norma impugnata non risulta incongruente o eccedente rispetto alla ratio complessiva della riforma.

Per alcuni aspetti, peraltro, essa è direttamente riproduttiva della direttiva 2014/52/UE, normativa che fa riferimento alla necessità che la domanda, adeguatamente pubblicizzata, del proponente evidenzii i punti chiave del progetto (considerando n. 26; art. 1, paragrafo 4), ai criteri che l’autorità competente deve seguire per l’esclusione di un progetto dalla VIA (considerando n. 28 e n. 29; art. 1, paragrafo 4, Allegato III) e alla necessità di concludere il procedimento entro un termine complessivo di 90 giorni. Anche la possibilità di sospendere i termini per ragioni eccezionali trova una diretta copertura sovranazionale (art. 1, paragrafo 4).

Come questa Corte ha già affermato in relazione alla prima attuazione nazionale della disciplina comunitaria sulla VIA (legge 8 luglio 1986, n. 349, recante «Istituzione del Ministero dell’ambiente e norme in materia di danno ambientale»), con riferimento proprio a un ricorso presentato dalla Provincia autonoma di Bolzano, la mancata attuazione della direttiva sull’intero territorio nazionale esporrebbe lo Stato italiano al rischio di una procedura di infrazione per violazione del diritto sovranazionale.

La nuova procedura relativa alla verifica di assoggettabilità a VIA si inserisce nel complessivo intervento di riforma realizzato dal legislatore statale in attuazione degli obblighi europei, che le Province autonome sono tenute a rispettare.

D’altro canto, l’eventuale accoglimento delle questioni, con conseguente effetto di ritenere non applicabile la norma (o anche solo parti di essa), rischierebbe non solo di minare la ratio complessiva della riforma, ma anche la sua organicità, causando un inammissibile frazionamento di una disciplina strettamente connessa alla tutela ambientale.

Per tale ragione, questa Corte ha attribuito il rango di norma di riforma economico-sociale non solo a norme-principio, cioè a precetti vaghi e indeterminati, ma anche, e più in generale, a tutte le norme «che rispondano complessivamente ad un interesse unitario ed esigano, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 1033 del 1988; in termini analoghi, più recentemente, sentenze n. 229 e n. 212 del 2017, n. 170 del 2001, n. 477 del 2000 e n. 323 del 1998). In altri termini, a rilevare è che i principi fondamentali di riforma, ancorché «non espressamente enunciati, possano anche essere desunti dalla disciplina di dettaglio, che ad essi si ispira o che necessariamente li implica e presuppone.

Nel contesto di una incisiva riforma, la qualifica di fondamentale da attribuire alle norme della nuova disciplina può derivare dal costituire esse un elemento coesistente alla riforma economico-sociale, in quanto la caratterizzano o formano la base del suo sviluppo normativo» (sentenza n. 482 del 1995).

La nozione di norma fondamentale rifugge, infatti, da operazioni ontologiche di catalogazione, legate al grado di indeterminatezza lessicale della disposizione per accogliere, di converso, una qualificazione funzionale e teleologica, connessa al rapporto di strumentalità con la ratio complessiva della riforma.

La disposizione censurata non produce, dunque, alcuna lesione delle competenze legislative delle Province autonome, costituendo, al tempo stesso, attuazione degli obblighi sovranazionali e norma fondamentale di riforma economico-sociale nella materia «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema».

Conseguentemente, non vi è violazione del potere, attribuito alle Province autonome, di dare attuazione alla normativa europea nelle materie di loro competenza.

Non sono fondate, poi, le censure relative alla violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, posto che la norma impugnata rientra a pieno titolo tra le norme cui le Province autonome sono tenute a conformarsi.

18.8.– Alla luce di tali considerazioni, anche le questioni, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalle Province autonome sugli artt. 16, comma 2, e 24 del d.lgs. n. 104 del 2017, devono dichiararsi non fondate.

Come già visto, la prima disposizione disciplina il procedimento unico regionale, finalizzato all'adozione del provvedimento unico; la seconda, sostitutiva dell'art. 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990, stabilisce che «tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, vengono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-ter, secondo quanto previsto dall'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

Le norme impuginate attengono al nucleo centrale di una riforma volta a semplificare, razionalizzare e velocizzare la valutazione di impatto ambientale regionale, inserendo in un provvedimento unico, adottato in conferenza di servizi, tutte le autorizzazioni necessarie alla realizzazione dell'opera. Come già visto, la determinazione della conferenza di servizi non assorbe i singoli titoli autorizzatori, ma li ricomprende, elencandoli.

La decisione di concedere i titoli abilitativi è assunta sulla base del provvedimento di VIA successivo alla determinazione della conferenza di servizi (comma 7, del nuovo art. 27-bis, introdotto dall'art. 16, comma 2, del censurato d.lgs. n. 104 del 2017), e non sostituisce le altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto.

Da ciò deriva, quindi, la non fondatezza delle censure avanzate dalle Province autonome e dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con riferimento alle competenze legislative statutariamente previste.

Queste, infatti, devono essere esercitate nei limiti degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, come previsto dall'art. 2 dello statuto reg. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dagli artt. 4, 5, 8 e 9 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige.

Peraltro, il procedimento di VIA e le funzioni amministrative ad esso connesse non sono riconducibili sic et simpliciter ad alcuna specifica attribuzione degli enti ad autonomia differenziata, ma sono strumentali all'inveramento del bene ambientale, valore di rango costituzionale tutelato anche dalla normativa europea.

Per le medesime ragioni, il complessivo intervento di riforma non è in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., stante la non frazionabilità della tutela dell'ambiente sull'intero territorio nazionale.

A tale riguardo, non può dirsi, come invece sostengono le ricorrenti, che le norme impugnate siano eccessivamente dettagliate.

Osta a tale conclusione quanto si è già detto sulla portata delle norme fondamentali di riforma economico-sociale. In tale ambito, infatti, ciò che rileva è il nesso che la prescrizione normativa intrattiene con la ratio complessiva della riforma.

In ogni caso, non potrebbe essere evocata, a supporto della fondatezza delle questioni, la sentenza n. 212 del 2017, con cui questa Corte ha disposto l'inapplicabilità alle Province autonome di alcune norme della legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) in materia di agenzie regionali e provinciali per l'ambiente, pronuncia richiamata a più riprese nelle memorie illustrative depositate dalle ricorrenti.

La menzionata decisione ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni statali volte a disciplinare i requisiti di selezione dei direttori generali delle agenzie e le modalità di organizzazione del personale e delle funzioni interne delle agenzie provinciali, norme eccedenti la finalità ambientale del complessivo disegno predisposto dallo Stato.

Le disposizioni invadevano, infatti, la competenza primaria delle Province autonome in materia di ordinamento degli uffici e del personale (art. 8, n. 1, statuto reg. Trentino-Alto Adige).

Nulla di tutto questo avviene, invece, nel caso di specie, ove le norme censurate disciplinano il procedimento e le funzioni amministrative preordinate alla miglior tutela del bene ambientale e al contemperamento degli interessi pubblici e privati che vengono in gioco nella procedura di VIA.

Di qui, la non fondatezza delle questioni concernenti gli artt. 16, comma 2, e 24 del d.lgs. n. 104 del 2017.

18.9.– Le questioni, promosse dalle Province autonome, riguardanti l'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017, non sono fondate.

La disposizione impugnata, che sostituisce l'art. 27 cod. ambiente, rappresenta diretta attuazione della direttiva 2014/52/UE, la quale sollecita procedure coordinate e comuni nel caso in cui la procedura di VIA incroci altri provvedimenti autorizzatori previsti dalla normativa europea (art. 2, paragrafo 3), richiedendo agli Stati di adoperarsi perché, in tali frangenti, sia adottato un unico provvedimento.

Anche il provvedimento unico in materia di VIA statale fa parte del nucleo della complessiva riforma delle procedure di impatto ambientale, in coerenza con le esigenze di semplificazione e razionalizzazione poste dalla normativa sovranazionale.

Inoltre, come posto in evidenza dall'Avvocatura dello Stato, il provvedimento unico ambientale non realizza alcuna surroga o espropriazione delle competenze delle amministrazioni provinciali.

Rinviando l'assunzione del provvedimento alla conferenza di servizi in forma simultanea con modalità sincrona, la disciplina individua un modulo procedimentale che coinvolge al massimo grado le amministrazioni interessate.

Queste, infatti, sono chiamate a presentare la propria posizione in relazione ai procedimenti sui quali decide la conferenza, organo che delibera all'unanimità o sulla base delle cosiddette posizioni prevalenti delle amministrazioni partecipanti (art. 14-ter, comma 7, e art. 14-quater, comma 4, della legge n. 241 del 1990).

Nel provvedimento unico confluiscono i «titoli abilitativi» indicati dal decreto legislativo (comma 8 dell'art. 27 cod. ambiente, come novellato dall'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 104 del

2017), a conferma della natura comprensiva, e non meramente sostituiva, del provvedimento in esame.

D'altronde, come riconosciuto dalla difesa statale, asseverando l'auspicio della difesa trentina, il richiamo all'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990 richiede che si applichino i rimedi per le amministrazioni dissenzienti. Il rinvio a tale disposizione implica necessariamente l'applicazione degli artt. 14-quater e 14-quinquies della medesima legge, in base alla concatenazione di rinvii normativi presupposta e avallata dalla disposizione censurata.

In tal senso, nel caso in cui non si raggiungesse l'unanimità in conferenza di servizi, la decisione conclusiva del procedimento unico sarebbe presa sulla base delle posizioni prevalenti, in virtù del peso specifico, valutato e ponderato dall'amministrazione procedente, che ciascuna amministrazione partecipante possiede in relazione agli interessi pubblici di cui è portatrice.

Tale procedura, se evita stasi ed eccessivi rallentamenti nei processi decisionali, consente altresì alle amministrazioni in disaccordo di manifestare il proprio dissenso, sospendendo l'efficacia della decisione e attivando i rimedi previsti dall'art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990.

La disposizione da ultimo menzionata prevede, in caso di mancato accordo, una reiterazione delle riunioni della conferenza di servizi, in vista del raggiungimento di una posizione comune.

Nell'eventualità in cui i dissensi permangano, la questione è posta all'ordine del giorno della prima riunione del Consiglio dei ministri successiva alla scadenza del termine previsto per raggiungere l'intesa.

Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipano anche i Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate.

È appena il caso di precisare come non vi sia alcuna chiamata in sussidiarietà, come pure sostenuto dalla Provincia autonoma di Bolzano.

Tale istituto, come correttamente messo in luce dalla difesa statale, presuppone che l'intervento legislativo attragga funzioni in materie di competenze regionali o provinciali.

Nulla di tutto ciò è avvenuto nel caso di specie, poiché lo Stato ha esercitato la propria competenza esclusiva in materia di ambiente, la cui disciplina condiziona gli ordinamenti provinciali in virtù dei limiti degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali di riforma.

19.– La sola Provincia autonoma di Bolzano impugna il comma 1 dell'art. 23 del d.lgs. n. 104 del 2017, recante le «[d]isposizioni transitorie e finali».

La norma in questione stabilisce che le disposizioni del medesimo d.lgs. n. 104 del 2017 «si applicano ai procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e ai procedimenti di VIA avviati dal 16 maggio 2017»: dunque, a partire da una data anteriore a quella di entrata in vigore del decreto (21 luglio 2017).

Secondo la ricorrente, essa, prevedendo un'applicazione retroattiva delle disposizioni del decreto, si porrebbe in palese contrasto con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, il quale, da un lato, stabilisce che «la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale» e, dall'altro, nell'escludere la diretta applicabilità della nuova disciplina statale, prevede, una volta decorso tale termine, la possibilità d'impugnazione davanti a questa Corte della legislazione che non sia stata adeguata.

19.1.– La questione è fondata.

Si è già più volte rilevato che la nuova disciplina posta dal d.lgs. n. 104 del 2017 comporta un limite alle competenze legislative degli enti ad autonomia differenziata, in quanto recante norme fondamentali di riforma economico-sociale oltre che derivanti da obblighi europei.

Il richiamato art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 prevede, per la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province autonome di Trento e di Bolzano, uno speciale meccanismo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale alle nuove norme, introdotte con atto legislativo statale, che dettino limiti alle competenze statutariamente previste. In particolare, come si è visto, tale norma di

attuazione statutaria prevede che gli enti territoriali adeguino la propria legislazione entro sei mesi dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'atto legislativo statale, restando applicabili le disposizioni preesistenti fino al loro adeguamento o, in mancanza di quest'ultimo, sino al loro annullamento da parte di questa Corte, su ricorso del Governo.

La norma censurata, nel prevedere l'applicabilità, non solo immediata, ma addirittura a ritroso, della nuova disciplina statale in materia di VIA e di assoggettabilità a VIA, senza alcuna eccezione, si pone dunque in contrasto con le garanzie accordate dalla norma di attuazione, correttamente evocata a parametro di legittimità costituzionale (sentenze n. 212 e n. 191 del 2017, n. 121 e n. 28 del 2014).

Non vale opporre, come ha fatto il Presidente del Consiglio dei ministri, che l'applicazione retroattiva del d.lgs. n. 104 del 2017 risponde all'esigenza di garantire una piena e tempestiva attuazione della direttiva 2014/52/UE, collegandosi quindi al dovere, incombente sul legislatore nazionale, di adempiere prontamente agli obblighi sovranazionali. In caso di mancato adeguamento della normativa regionale e provinciale alla direttiva europea, lo Stato – oltre al potere d'impugnativa previsto dalla norma di attuazione – può, infatti, esercitare il potere sostitutivo previsto dall'art. 117, quinto comma, Cost.

L'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017, dunque, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che consenta alle Province autonome di Trento e Bolzano di adeguare la propria legislazione alle norme in esso contenute, secondo la procedura di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

20.– La Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e le Province autonome di Trento e di Bolzano impugnano anche il comma 4 dell'art. 23 del d.lgs. n. 104 del 2017, che regola l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato in ordine all'adeguamento degli ordinamenti delle Regioni e delle Province autonome prefigurato dall'art. 7-bis, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, aggiunto dall'art. 5, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 104 del 2017.

La norma impugnata prevede che le Regioni e le Province autonome adeguino i propri ordinamenti, esercitando le potestà normative di cui al citato art. 7-bis, comma 8, «entro il termine perentorio di centoventi giorni dall'entrata in vigore» del d.lgs. n. 104 del 2017.

Essa altresì prevede che, decorso tale termine, «in assenza di disposizioni regionali o provinciali vigenti idonee allo scopo, si applicano i poteri sostitutivi di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, secondo quanto previsto dagli articoli 41 e 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234».

20.1.– La Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste reputa la norma de qua in contrasto con plurime norme del proprio statuto speciale, oltre che con gli artt. 3, 5, 117, primo, terzo e quinto comma, 118 e 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Secondo la ricorrente, la disposizione violerebbe tutti i parametri costituzionali evocati in ragione dell'assoluta genericità e vaghezza del presupposto al quale è connessa l'attivazione del potere sostitutivo dello Stato: vale a dire, il difetto di "idoneità allo scopo" delle norme regionali e provinciali adottate in forza del nuovo art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente.

Inoltre, tale ultima disposizione si riferirebbe a funzioni tutte a esercizio eventuale e facoltativo, di modo che in relazione ad esse non potrebbe essere esercitato il potere sostitutivo dello Stato, il quale secondo la giurisprudenza costituzionale può essere attivato solo in caso di mancata adozione di atti vincolati nell'an.

20.1.1.– Le questioni non sono fondate.

L'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017 richiama espressamente l'art. 117, quinto comma, Cost., che prevede il potere sostitutivo dello Stato nei casi di inadempienza delle Regioni e delle Province autonome nell'attuazione del diritto dell'Unione europea nelle materie di loro competenza.

Sulla base di una piana interpretazione letterale e sistematica della disposizione impugnata, l'obiettivo dell'intervento sostitutivo – in caso di inidoneità allo scopo delle norme regionali e provinciali – può pertanto essere individuato, conformemente a quanto sostiene l'Avvocatura dello Stato, nell'esigenza di evitare che carenze organizzative a livello regionale o provinciale compromettano la piena attuazione della direttiva 2014/52/UE.

L'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente prevede espressamente che le Regioni e le Province autonome disciplinino «l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA». Per questa parte, la disposizione chiama gli enti territoriali allo svolgimento d'una funzione vincolata nell'an, sicché il potere sostitutivo previsto dalla norma impugnata non va incontro alle censure di costituzionalità mosse dalla ricorrente.

20.2.– La Provincia autonoma di Trento lamenta che la norma impugnata, qualificando il termine di adeguamento come «perentorio», precluda definitivamente alla Provincia l'esercizio della potestà normativa una volta che il termine sia spirato: il che sarebbe in contrasto con gli artt. 8 e 9 dello statuto speciale, con l'art. 117, quinto comma, Cost., come attuato dall'art. 41 della legge n. 234 del 2012, e con l'art. 120, secondo comma, Cost., i quali, invece, pongono il principio per cui la sostituzione deve avere carattere suppletivo.

20.2.1.– Le questioni non sono fondate.

L'art. 41 della legge n. 234 del 2012 – richiamato dalla norma censurata e dunque, com'è naturale che sia in ragione della sua natura di disposizione a carattere generale, applicabile in caso di esercizio del potere sostitutivo ora in discorso – prevede espressamente che i provvedimenti statali di attuazione degli atti dell'Unione europea, da un lato, «perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione di ciascuna regione e provincia autonoma» e, dall'altro, debbono recare «l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute». Ciò tanto basta a escludere il risultato ermeneutico cui giunge la ricorrente.

20.3.– La Provincia autonoma di Trento ritiene illegittimo l'art. 23, comma 4, del d.lgs n. 104 del 2017 anche nella parte in cui stabilisce che, decorso il termine «perentorio», si applicano i poteri sostitutivi di cui all'art. 117, quinto comma, Cost.

Ove tale disposizione fosse intesa come diretta a consentire l'utilizzo del potere sostitutivo per introdurre una disciplina di adeguamento al decreto legislativo, e non soltanto alla direttiva europea, la previsione considerata verrebbe a collidere, infatti, con l'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987, il quale prevede l'esercizio del potere in discorso solo nel caso di «accertata inattività degli organi regionali e provinciali che comporti inadempimento agli obblighi comunitari» e, comunque sia, previa concessione di un ulteriore termine alla Regione o alla Provincia autonoma.

20.3.1.– La questione non è fondata.

Come già ricordato, la disposizione impugnata regola l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato in confronto alle potestà normative delle Regioni e delle Province autonome di cui all'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente (aggiunto dall'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017).

Vero è che, ai sensi dell'art. 7-bis, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, le potestà legislative devono essere esercitate dalle Regioni e dalle Province autonome «in conformità alla legislazione europea e nel rispetto di quanto previsto nel decreto» medesimo.

Tuttavia, poiché il potere sostitutivo, come già messo in luce, può essere esercitato nel solo caso in cui carenze organizzative a livello regionale o provinciale compromettano la piena attuazione della direttiva 2014/52/UE, la mancata osservanza della normativa statale potrà sì rilevare quale presupposto legittimante l'intervento sostitutivo, ma solo e soltanto qualora si traduca in un difetto di conformità alla direttiva europea.

Quanto alla necessità che il Governo, prima di esercitare il potere sostitutivo, assegni alla Regione o alla Provincia «un congruo termine per provvedere», coglie nel segno la difesa dello

Stato quando osserva che il censurato art. 23, comma 4, richiamando l'art. 43 della legge n. 234 del 2012, rende operante il meccanismo di "diffida" previsto dal comma 2 di tale articolo tramite il richiamo all'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).

20.4.– Le Province autonome di Trento e di Bolzano, infine, denunciano il contrasto della norma impugnata con il già ricordato meccanismo di adeguamento della legislazione provinciale di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

Si censura, in particolare, che il termine previsto dalla norma impugnata, pari a 120 giorni, sia più breve di quello stabilito dalla citata norma di attuazione statutaria, pari invece a sei mesi.

20.4.1.– La questione è fondata.

Come si è già rilevato, l'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017 prescrive il necessario adeguamento delle legislazioni regionali e provinciali alla nuova disciplina introdotta dalla direttiva 2014/52/UE e dal medesimo decreto per mezzo dell'esercizio della potestà normativa di cui al citato art. 7-bis cod. ambiente.

Disposizione, quest'ultima, che, come si è già visto, richiede agli enti territoriali di disciplinare, in particolare, «l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA».

Si tratta, pertanto, di un onere di adeguamento della propria legislazione che, per quel che riguarda le Province autonome di Trento e di Bolzano, può essere assolto secondo i termini dettati dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

La disposizione impugnata – lì dove invece prevede, anche in riferimento a tali enti territoriali, che l'adeguamento deve avvenire entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 104 del 2017 – si pone dunque in contrasto con la richiamata norma di attuazione statutaria, che prevede il diverso e più ampio termine di sei mesi, e va conseguentemente dichiarata illegittima limitatamente a tale parte.

21.– Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna impugnano l'art. 12, nella parte in cui sostituisce l'art. 23, comma 4, secondo periodo, cod. ambiente (ai sensi del quale deve essere data comunicazione, a tutti gli enti potenzialmente interessati, dell'avvenuta pubblicazione, sul sito web dell'autorità competente, della documentazione richiesta al proponente ai fini della VIA); l'art. 13, nella parte in cui sostituisce l'art. 24, comma 3, secondo periodo, del medesimo cod. ambiente (il quale stabilisce il termine di sessanta giorni per la presentazione di osservazioni e pareri da parte delle amministrazioni potenzialmente interessate a fronte di modifiche o integrazioni apportate al progetto ad opera del proponente); l'art. 14, nella parte in cui sostituisce l'art. 25, comma 1, primo periodo (valutazione di impatto ambientale compiuta tenendo conto dei pareri degli enti potenzialmente interessati), cod. ambiente.

In via generale, le ricorrenti ritengono che, stando alla lettera delle disposizioni, nella procedura di VIA statale l'amministrazione centrale potrà escludere, a sua arbitraria discrezione, la Regione interessata, coinvolgendo esclusivamente gli enti locali o ritenendo irrilevante la partecipazione regionale.

Sotto tale profilo, le ricorrenti lamentano anzitutto la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., atteso che il legislatore statale ha disatteso un obbligo sancito dal diritto europeo, al quale è vincolato dalla predetta disposizione costituzionale.

Vi sarebbe poi la violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, ex artt. 3 e 97 Cost., atteso che il legislatore statale, lungi dall'individuare in astratto gli enti da consultare, avrebbe lasciato l'amministrazione statale domina dell'intero procedimento e arbitra del coinvolgimento o meno degli enti da informare.

Infine, la disciplina della VIA realizzerebbe un intreccio di competenze statali e regionali, riconosciute dagli statuti di autonomia e dall'art. 117, terzo comma, Cost., applicabile alle Regioni a

statuto speciale ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, con conseguente compressione della sfera di autonomia riconosciute alle ricorrenti.

Per le medesime ragioni, sarebbe poi illegittimo l'art. 24, comma 5, cod. ambiente, come novellato dall'art. 13 del d.lgs. n. 104 del 2017, nella parte in cui rimette alla discrezionalità dell'amministrazione dello Stato la richiesta di un supplemento di parere da parte delle altre amministrazioni consultate.

Vi sarebbe un illegittimo esercizio della competenza legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente», ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e la violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento e leale collaborazione tra Stato e Regione (artt. 3, 5, 97, 117 e 118 Cost.).

Tali violazioni determinerebbero un'illegittima compressione dell'autonomia regionale, nei già citati ambiti materiali di competenza legislativa primaria e concorrente delle Regioni.

21.1.– Le censure non sono fondate.

In primo luogo, deve essere smentito l'assunto delle ricorrenti secondo cui la disciplina della VIA realizzerebbe un intreccio inestricabile di materie.

Se è vero, infatti, che sono sicuramente incise competenze regionali, come è insito nella natura trasversale della materia «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema», l'intervento statale ha un complessivo e prevalente intento di riforma di un procedimento funzionale alla salvaguardia ambientale.

Se a questo si aggiunge l'origine sovranazionale della relativa disciplina, è allora evidente come anche con riguardo alle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna la normativa possa essere pienamente ricondotta alle clausole limitative previste dagli statuti speciali degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Lo stesso criterio dell'interesse potenziale, fatto proprio dalla disciplina impugnata ai fini dell'individuazione degli enti da coinvolgere nel procedimento di VIA statale, è mutuato dalla disciplina sovranazionale.

L'art. 6, paragrafo 1, della direttiva 2011/92/UE, come modificato dalla direttiva 2014/52/UE, stabilisce: «gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le autorità che possono essere interessate al progetto, per la loro specifica responsabilità in materia di ambiente o in virtù delle loro competenze locali o regionali, abbiano la possibilità di esprimere il loro parere sulle informazioni fornite dal committente e sulla domanda di autorizzazione, tenendo conto, ove opportuno, dei casi di cui all'articolo 8 bis, paragrafo 3.

A tal fine, gli Stati membri designano le autorità da consultare, in generale o caso per caso. Queste autorità ricevono le informazioni raccolte a norma dell'articolo 5. Le modalità della consultazione sono fissate dagli Stati membri».

Tale disposizione concorre a realizzare uno degli obiettivi della nuova disciplina di VIA, e cioè la più ampia partecipazione delle istituzioni e del pubblico al processo decisionale. In tal senso, i censurati artt. 12, 13 e 14, laddove fanno riferimento agli enti territoriali potenzialmente interessati e alle altre amministrazioni competenti, mirano a declinare, nell'ordinamento interno, il principio della più ampia partecipazione possibile richiesto dalla normativa sovranazionale (sugli obblighi di trasmissione agli enti territoriali della domanda e della documentazione del procedimento di VIA come obbligo comunitariamente necessario, sentenza n. 234 del 2009).

Nell'ottica di valorizzare gli obblighi informativi in tema di VIA, peraltro, si muove già da tempo la giurisprudenza costituzionale, che ha ritenuto tali obblighi inderogabili dalle Regioni, proprio per il nesso di strumentalità tra questi ultimi e il principio della più ampia partecipazione possibile da parte dei soggetti interessati (sentenze n. 178 e n. 93 del 2013 e n. 227 del 2011).

È, dunque, errato il presupposto interpretativo da cui muovono le ricorrenti: le norme impuginate, nel riferirsi, a diverso titolo, agli «enti territorialmente interessati e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione del progetto», non lasciano all'amministrazione statale alcuna scelta discrezionale nella trasmissione dei progetti, dovendo questa necessariamente

coinvolgere anche le Regioni nel cui territorio saranno realizzati gli interventi. Di conseguenza, anche le censure, sollevate con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., non sono fondate.

Non va dimenticato inoltre, come correttamente posto in evidenza dalla difesa statale, che, nei procedimenti relativi a VIA di competenza dello Stato, l'art. 6 del d.lgs. n. 104 del 2017 prevede, per i procedimenti per i quali sia riconosciuto un concorrente interesse regionale, la designazione, da parte delle Regioni (e delle Province autonome) interessate dal progetto, di un proprio rappresentante nella Commissione tecnica di verifica di impatto ambientale insediata presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

In tal senso, non solo le Regioni sono pienamente coinvolte nello stadio iniziale, di instaurazione della procedura, ma anche nella fase istruttoria finalizzata all'adozione del provvedimento finale.

Per le medesime ragioni deve ritenersi non fondata l'ulteriore censura relativa all'art. 24, comma 5, cod. ambiente, come novellato dall'art. 13 del d.lgs. n. 104 del 2017, nella parte in cui rimetterebbe alla discrezionalità dell'amministrazione dello Stato la richiesta di un supplemento di parere da parte delle altre amministrazioni consultate.

La norma, infatti, non esclude in radice nuove osservazioni da parte degli enti territoriali, che invece saranno coinvolti tutte le volte in cui le integrazioni progettuali abbiano una portata innovativa rispetto all'originaria proposta.

22.– Ad avviso delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, sarebbero altresì illegittimi gli artt. 3, 5, 8, 9, 12, 13, 14, 16, 17, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, per violazione del principio di leale collaborazione, desumibile dagli artt. 5, 117 e 118 Cost., in combinato disposto con le competenze statutarie, perché il decreto, oltre a non essere stato preceduto dall'intesa, non avrebbe accolto le proposte emendative avanzate in sede di Conferenza Stato-Regioni.

22.1.– Inammissibili, per le ragioni già esposte, le censure circa la mancata previa intesa, non sono fondate le questioni relative alla violazione del principio di leale collaborazione per il mancato recepimento, da parte del Governo, delle indicazioni espresse nel parere favorevole condizionato adottato dalla Conferenza Stato-Regioni.

Il Governo, infatti, non era obbligato a recepire tutte le richieste avanzate dalle Regioni in Conferenza permanente.

La formula del parere non richiede quella reiterazione delle trattative finalizzate al raggiungimento dell'accordo che questa Corte richiede, invece, nelle ipotesi di intreccio inestricabile di competenze o di chiamata in sussidiarietà (ex plurimis, sentenze n. 74 del 2018, n. 251 e n. 1 del 2016).

D'altro canto, va pure rilevato che il Governo non ha mostrato, in concreto, un atteggiamento di radicale preclusione rispetto alle esigenze regionali, come mostra l'accettazione di parte delle indicazioni emerse in Conferenza (con riguardo, ad esempio, alla consultazione pubblica in materia di verifica di assoggettabilità a VIA o all'inserimento, a seguito di apposito coordinamento normativo, del procedimento unico regionale in materia ambientale nel corpo cod. ambiente).

23.– La Regione autonoma Sardegna ha impugnato, inoltre, gli artt. 3, comma 1, lettere g) e h), 8, 14, 16 e 17 del d.lgs. n. 104 del 2017, per violazione del principio di leale collaborazione ex artt. 5, 117 e 118 Cost., dell'art. 3 della legge cost. n. 3 del 1948, dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della regione autonoma della Sardegna) e degli artt. 3, 97 e 117 Cost.

Le norme impuginate sarebbero illegittime per aver previsto il coinvolgimento del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e non della Regione autonoma Sardegna, per gli interventi di VIA statale da realizzare nel territorio sardo.

Tale censura varrebbe per l'esonero dei progetti che hanno come unico fine quello della difesa nazionale o quello di rispondere ad emergenze di protezione civile, che deve avvenire di

concerto con il Ministro dei beni culturali (art. 3, comma 1, lettera g); per l'esonero, in casi eccezionali, di progetti specifici, previo parere del Ministro dei beni culturali (art. 3, comma 1, lettera h); per l'art. 8 del d.lgs. n. 104 del 2017, che sostituisce l'art. 19, comma 8, cod. ambiente, nella parte in cui prevede che, nella procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, qualora si ritenga di non assoggettare il progetto a VIA, il Ministro dell'ambiente, tenendo conto delle osservazioni del Ministro dei beni culturali, specifica le condizioni ambientali necessarie a evitare o prevenire quelli che potrebbero altrimenti rappresentare impatti ambientali significativi; per l'art. 14, che sostituisce l'art. 25 cod. ambiente in relazione all'adozione dei provvedimenti di VIA statale, da adottare previa acquisizione del concerto con il Ministro dei beni culturali; per l'art. 16, comma 1, nella parte in cui introduce nell'art. 27, comma 8, cod. ambiente il provvedimento unico statale, adottato dal Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministro dei beni culturali; per l'art. 17, che sostituisce l'art. 28, comma 2, cod. ambiente, nella parte in cui stabilisce che l'autorità competente, in collaborazione con il Ministero dei beni culturali per i profili di competenza, verifica l'ottemperanza delle condizioni ambientali di cui al comma 1 al fine di identificare tempestivamente gli impatti ambientali significativi e negativi imprevisti e di adottare le opportune misure correttive.

La Regione Sardegna ha censurato, infine, l'art. 3, comma 1, lettera g) del d.lgs. n. 104 del 2017, nella parte in cui consente al Ministro dell'ambiente di esonerare dalla procedura di VIA specifici progetti che hanno come unico obiettivo la risposta da emergenze di protezione civile.

Tale disposizione sarebbe invasiva della competenza concorrente in materia di protezione civile ex art. 117, comma terzo, Cost., da riconoscere alla Regione autonoma in virtù della clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

23.1.– Le questioni di legittimità costituzionale non sono fondate.

Le censure relative all'intero art. 3, comma 1, lettera g), relative all'esonero in caso di progetti che rispondono ad emergenze di protezione civile, sono destituite di fondamento per ragioni analoghe a quanto già esposto con riferimento ai ricorsi delle Regioni Lombardia, Puglia, Abruzzo, Veneto e Calabria.

Deve ribadirsi che la disposizione non è incongruente rispetto alla finalità complessiva della riforma, volta a fornire uno standard uniforme di tutela ambientale, e dunque a concentrare, in capo al vertice dell'apparato statale, la scelta dell'esonero in caso di emergenze che rendono necessari interventi di protezione civile.

Non può neanche sostenersi che la disposizione abbia violato il principio di leale collaborazione, posto che la Conferenza Stato-Regioni è stata chiamata ad esprimere il parere sullo schema di decreto legislativo che già annoverava tale norme.

Come già argomentato, la leale collaborazione viene salvaguardata anche a “valle” del procedimento amministrativo, alla luce di un inquadramento sistematico della norma: la delibera dello stato di emergenza viene infatti decisa dal Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 1 del 2018 (che riproduce sul punto quanto stabiliva l'art. 5 della legge n. 225 del 1992), previa intesa con la Regione interessata.

L'esonero da VIA deve dunque logicamente succedere alla decisione di realizzare interventi di protezione civile concertati con gli enti territoriali interessati.

Anche le censure relative agli artt. 3, comma 1, lettera h), 8, 14, 16 e 17 del d.lgs. n. 104 del 2017, non sono fondate.

Quanto all'asserita violazione delle norme statutarie, è insita in una fondamentale riforma in materia ambientale la compressione delle competenze regionali.

I limiti delle norme di riforma economico-sociale e degli obblighi internazionali hanno proprio questo scopo: consentire che norme statali sprigionino efficacia precettiva anche nell'ambito degli ordinamenti degli enti ad autonomia differenziata.

Ciò che conta è, come più volte ribadito, che non vi sia una sostanziale incoerenza con lo scopo complessivo della riforma o con gli obblighi europei.

Quanto alla supposta violazione del principio di leale collaborazione, la finalità riformatrice in materia di tutela ambientale rende non costituzionalmente necessitato il coinvolgimento della Regione quando si tratti di progetti di competenza dello Stato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli artt. 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che consenta alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare la propria legislazione alle norme in esso contenute, secondo la procedura di cui all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, nella parte in cui prevede che le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguino i propri ordinamenti entro il termine di «centoventi giorni» anziché entro quello di sei mesi dall'entrata in vigore del medesimo decreto legislativo;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 104 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 5, 8, 9, 12, 13, 16, 17, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, dalle Regioni Veneto e Calabria e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 3, in combinato disposto con l'art. 3, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 24 e 97 Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 5, 76, 117, 118 e 120 Cost., dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 76, 81, 117, terzo comma, e 118 Cost., dalle Regioni Lombardia, Abruzzo e Calabria con i ricorsi indicati in epigrafe;

8) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, 22, commi 1, 2, 3 e 4, e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

- 9)** dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, 8, 16, commi 1 e 2, 22, commi 1, 2, 3 e 4, 23, commi 1 e 4, e 24 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 76 Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;
- 10)** dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 76, 77 e 117, primo comma, Cost., dalla Regione Puglia e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 11)** dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 8, 12, 13, 14, 16, 17, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 76 Cost., dalle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, dalle Regioni Lombardia, Abruzzo, Puglia, Veneto e Calabria e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 12)** dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 97, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Lombardia, Puglia, Abruzzo, Veneto e Calabria con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 13)** dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;
- 14)** dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 22, commi 1, 2, 3 e 4, e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalle Regioni Lombardia, Abruzzo, Calabria e Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 15)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 del d.lgs. n. 104 del 2017, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;
- 16)** dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, dalle Regioni Lombardia, Abruzzo e Calabria con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 17)** dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Lombardia, Abruzzo, Veneto e Calabria con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 18)** dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 22, commi 1, 2, 3 e 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettere a), d), f) e m), 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), nonché agli artt. 3, 97, 117, primo e terzo comma, e 118, Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso indicato in epigrafe;
- 19)** dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 4 e 5 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n.

1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché agli artt. 117, secondo e terzo comma, Cost., dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe;

20) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché agli artt. 117, secondo e terzo comma, Cost., dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

21) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 22, commi 1, 2, 3 e 4, e 26, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 8, numeri 1), 3), 5), 6), 11), 13), 14), 16), 17), 18), 20) e 21), 9, numeri 3), 9) e 10), e 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), all'art. 19-bis 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), all'art. 7 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), agli artt. 117, terzo, quarto e quinto comma, anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, 118 e 120, secondo comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

22) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, e 22, commi 1, 2, 3 e 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 8, numeri 3), 5), 6), 9), 11), 13), 16), 17), 18), 20), 21) e 24), 9, numeri 3), 9) e 10), e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 19-bis del d.P.R. n. 381 del 1974, agli artt. 7 e 8 del d.P.R. n. 526 del 1987, all'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, nonché agli artt. 3, 97, 117, primo, terzo, quarto e quinto comma, Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe;

23) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, 16, commi 1 e 2, e 24 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 8, numeri 1), 3), 5), 6), 11), 13), 16), 17), 18), 20), 21) e 9, numeri 3), 9) e 10) del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 19-bis del d.P.R. n. 381 del 1974, all'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, agli artt. 3, 97, 117, primo e quinto comma, e 120, secondo comma, Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe;

24) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, comma 2, e 24 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettere a), d), f) e m), 3 e 4 della legge cost. n. 4 del 1948, nonché agli artt. 3, 5, 97, 117, primo e terzo comma, 118 e 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con il ricorso indicato in epigrafe;

25) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse – in riferimento all'art. 2, primo comma, lettere a), d), f) e m) della legge cost. n. 4 del 1948, nonché agli artt. 3, 5, 117, primo, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 – dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con il ricorso indicato in epigrafe;

26) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 8 e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987, nonché agli artt. 117, quinto comma, e 120, secondo comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

27) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 13 e 14 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 4, numeri 6), 9), 10), 11), 12), 13), e 5, numeri 7), 10), 12), 14), 16), 20) e 22) della legge cost. n. 1 del 1963, nonché agli artt. 3, 5, 97 e 117, primo comma, Cost., anche in relazione all'art. 1, comma 6, lettera a), della direttiva 2014/52/UE, e agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, e 118 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe;

28) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 12, 13, 14, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 4 e 5 della legge cost. n. 1 del 1963, nonché agli artt. 5, 117 e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe;

29) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 13 e 14 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 4 della legge cost. n. 3 del 1948, nonché agli artt. 5, 97 e 117, primo comma, Cost., anche in relazione all'art. 1, comma 6, lettera a), della direttiva 2014/52/UE, e agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, e 118 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, promosse dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

30) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 5, 12, 13, 14, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 4 della legge cost. n. 3 del 1948, nonché agli artt. 5, 117 e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

31) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettere g) e h), 8, 14, 16 e 17 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 3 della legge cost. n. 3 del 1948, all'art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), agli artt. 3, 97 e 117 Cost, anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 117 e 118 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente

Franco MODUGNO – Augusto Antonio BARBERA, Redattori

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 novembre 2018.

Sentenza: 9 ottobre 2018; n. 199

Materia: Tutela della salute - piani di rientro del disavanzo sanitario

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma, 117, terzo comma, 120, secondo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 nonché l'intera legge della Regione Campania 28 settembre 2017, n. 26 (Organizzazione dei servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico).

Esito: illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale impugnata

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato alcuni articoli e l'intero testo della legge della Regione Campania 28 settembre 2017, n. 26 (Organizzazione dei servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico), formulando quattro distinte questioni.

Le prime due questioni riguardano gli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 nonché l'intera legge della l.r. Campania 26/2017.

Con la prima censura si deduce che tali disposizioni siano in contrasto con l'art. 120, secondo comma, della Costituzione. Nella misura in cui attengono, sia pure limitatamente alle patologie neuropsichiatriche, all'organizzazione delle reti e dei servizi assistenziali di cui deve occuparsi il commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Campania, esse interferirebbero direttamente con le funzioni del commissario stesso.

Con la seconda le medesime disposizioni sono denunciate in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. giacché esse si porrebbero in contrasto con le previsioni del programma operativo 2016/2018 di prosecuzione del piano di rientro della Regione Campania, non rispettando i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica previsti dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria 2010).

La terza e la quarta questione riguardano il solo art. 19 della legge regionale impugnata.

Con il terzo motivo di ricorso viene denunciato il comma 1 dell'art. 19 giacché esso, nel prevedere che all'attuazione della legge concorrono risorse del fondo sanitario regionale e ulteriori risorse regionali proprie, e non specificando in cosa consistano tali ulteriori risorse, contrasterebbe con i principi di attualità e certezza della copertura della spesa in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Con il quarto motivo si censura il comma 2 del medesimo art. 19, secondo cui la legge è attuata con le risorse umane, finanziarie e strumentali, disponibili a legislazione vigente e nell'osservanza delle disposizioni impartite dal commissario ad acta per la prosecuzione del piano di rientro. La norma violerebbe i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica previsti dall'art. 2, commi 80 e 95, della l. 191/2009, e quindi l'art. 117, terzo comma, Cost., prevedendo interventi in materia di organizzazione sanitaria non contemplati dal piano di rientro e non rispettando i vincoli di spesa imposti alla Regione Campania dallo stesso piano di rientro.

Il quadro all'interno del quale si collocano la legge regionale impugnata e le censure a essa relative è quello, più volte esaminato dalla Corte costituzionale, della soggezione degli enti

regionali al piano di rientro del disavanzo sanitario e della conseguente nomina, per le Regioni inadempienti, di un commissario ad acta, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost. e dell'art. 4, comma 2, del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale).

In questo ambito, la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di elaborare una serie di orientamenti che vengono così richiamati dalla Corte:

-quanto alla nomina di un commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione, l'art. 120, secondo comma, Cost., nel consentire l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, assicura contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute;

-quanto alle funzioni del commissario, esse sono definite nel mandato conferitogli e specificate dai programmi operativi ex art. 2, comma 88, della l. 191/2009;

-le funzioni del commissario devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali - anche qualora questi agissero per via legislativa - pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., violazione che sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale;

-il ruolo della Regione non può consistere in una sovrapposizione legislativa e amministrativa alle funzioni commissariali, ma deve limitarsi a compiti di impulso e vigilanza per la garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e a una trasparente e corretta trasposizione delle entrate e degli oneri finanziari per la sanità nel bilancio regionale.

Ciò premesso, la questione avente a oggetto gli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 della l.r. Campania 26/2017, nonché l'intero testo dell'impugnata legge regionale, sollevata in riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost., **è fondata.**

In base alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 10 luglio 2017 il commissario ad acta della Regione Campania ha attualmente l'incarico prioritario di attuare i programmi operativi 2016-2018 approvati dal precedente commissario e gli interventi necessari a garantire, in maniera uniforme sul territorio regionale, l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza, appropriatezza, sicurezza e qualità, con particolare riferimento al completamento e all'attuazione dei programmi del piano di riorganizzazione della rete ospedaliera, del piano di riorganizzazione della rete territoriale.

I programmi operativi 2016-2018 si occupano fra l'altro anche dei disturbi dello spettro autistico e/o disturbi della sfera cognitiva e relazionale, sia degli adulti sia dei soggetti in età evolutiva, e in generale della salute mentale.

La legge regionale impugnata, dopo avere dichiarato il suo oggetto (i disturbi del neurosviluppo e le patologie neuropsichiatriche delle persone in età evolutiva, nonché i disturbi dello spettro autistico, questi ultimi riferiti a persone di ogni età) e avere enunciato le sue finalità, provvede all'organizzazione delle strutture necessarie all'erogazione di servizi relativi alle richiamate patologie: istituisce e disciplina due organismi consultivi regionali e di riferimento per quelle patologie; prevede una rete regionale integrata dei servizi, un centro unico per la neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza e dello spettro autistico e i nuclei di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza; regola i relativi servizi ospedalieri e le relative strutture a ciclo residenziale semiresidenziale; detta disposizioni specifiche per le persone affette da disturbi dello spettro autistico.

Poiché non c'è alcuna previsione della legge regionale impugnata che non attenga a profili di organizzazione dei servizi - ospedalieri e territoriali - relativi agli interventi diagnostici, terapeutici, abilitativi e riabilitativi per le patologie oggetto dell'intervento legislativo, risulta palese che l'intera l.r. Campania 26/2017 interferisce con le attribuzioni del commissario ad acta della

Regione Campania, come stabilite con deliberazione governativa e specificate dai programmi operativi.

L'interferenza della legge regionale impugnata con le funzioni commissariali ne comporta l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost., non essendo sufficiente a preservare la legge da tale vizio la generica clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 20, secondo cui le norme della legge non possono applicarsi o interpretarsi in contrasto con le previsioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei programmi operativi, nonché con le funzioni attribuite al commissario ad acta.

Peraltro, l'assistenza sociosanitaria ai minori con disturbi in ambito neuropsichiatrico e del neurosviluppo e alle persone con disturbi dello spettro autistico è ricompresa tra i LEA definiti dagli artt. 25, 32 e 60 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, di cui il commissario deve farsi carico con priorità.

Ne consegue che assicurare l'erogazione di tali prestazioni rientra nelle attribuzioni del commissario ad acta e il servizio ad esse relativo deve comunque essere garantito, secondo le specificazioni contenute nei programmi operativi e nelle indicazioni dei Tavoli tecnici.

L'accoglimento della questione in riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost. determina l'assorbimento delle restanti censure.

La Corte coglie altresì l'occasione per evidenziare l'anomalia di un commissariamento della sanità regionale protratto per oltre un decennio, senza che l'obiettivo del risanamento finanziario sia stato raggiunto, con tutte le ripercussioni che esso determina anche sugli equilibri della forma di governo regionale, a causa del perdurante esautoramento del Consiglio e della stessa Giunta a favore del commissario ad acta.

Sanita' pubblica - Istituzione e organizzazione dei servizi ospedalieri e territoriali a favore di soggetti affetti da talune patologie - Disposizioni finanziarie. - Legge della Regione Campania 28 settembre 2017, n. 26 (Organizzazione dei servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico). - (T-180199) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.46 del 21-11-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'intero testo, nonché degli artt. da 2 a 8, da 10 a 17 e 19 della legge della Regione Campania 28 settembre 2017, n. 26 (Organizzazione dei servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 novembre-4 dicembre 2017, depositato in cancelleria il 5 dicembre 2017, iscritto al n. 89 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nella udienza pubblica del 9 ottobre 2018 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Lacatena per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato alcuni articoli e l'intero testo della legge della Regione Campania 28 settembre 2017, n. 26 (Organizzazione dei servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico), formulando quattro distinte questioni.

2.– Le prime due questioni investono gli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 nonché l'intera legge della Regione Campania n. 26 del 2017.

Con il primo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio ritiene che tali disposizioni si pongano in contrasto con l'art. 120, secondo comma, della Costituzione perché, nella misura in cui attengono, sia pur limitatamente alle patologie neuropsichiatriche, a quell'organizzazione delle reti e dei servizi assistenziali di cui deve occuparsi, e di cui starebbe in effetti già occupandosi, il Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Campania, interferirebbero direttamente con le funzioni del Commissario stesso.

Con la seconda censura il ricorrente denuncia le medesime disposizioni in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. perché esse, ponendosi in contrasto con le previsioni del Programma operativo 2016/2018 di prosecuzione del Piano di rientro della Regione Campania adottato con decreto del Commissario ad acta 1° marzo 2017, n. 14, non rispetterebbero i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica previsti dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)».

3.– La terza e la quarta questione riguardano il solo art. 19 della legge regionale impugnata.

Con il terzo motivo di ricorso viene denunciato il comma 1 dell'art. 19 perché esso, prevedendo che «All'attuazione della presente legge concorrono risorse del fondo sanitario regionale e ulteriori risorse regionali proprie», e non specificando in cosa consistano tali «ulteriori risorse regionali proprie», contrasterebbe con i principi di attualità e certezza della copertura della spesa in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Con il quarto motivo si censura il comma 2 del medesimo art. 19 della legge regionale, il quale dispone che «La presente legge è attuata, nell'immediato, con le risorse umane, finanziarie e strumentali, disponibili a legislazione vigente e nell'osservanza, per l'intera durata della gestione commissariale per la prosecuzione del Piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, delle disposizioni impartite dal Commissario ad acta».

Tale disposizione contrasterebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, nel prevedere interventi in materia di organizzazione sanitaria non contemplati dal Piano di rientro del disavanzo sanitario e non rispettando i vincoli di spesa imposti alla Regione Campania dallo stesso Piano di rientro, violerebbe con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica previsti dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009.

4.– Il quadro all'interno del quale si collocano la legge regionale impugnata e le censure a essa relative è quello, più volte venuto all'esame di questa Corte sia in relazione alla Regione Campania oggi resistente (sentenze n. 117 del 2018; n. 180 del 2013; n. 79 del 2013 e n. 28 del 2013), sia in relazione ad altre Regioni, della soggezione degli enti regionali al piano di rientro del disavanzo sanitario e della conseguente nomina, per le Regioni inadempienti, di un Commissario ad acta, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost. e dell'art. 4, comma 2, del decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), così come convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222.

In questo ambito, la pregressa giurisprudenza di questa Corte ha avuto modo di elaborare una serie di orientamenti che è bene richiamare per risolvere le questioni oggetto del presente giudizio.

Quanto alla nomina di un Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione, la Corte ha affermato che «l'art. 120, secondo comma, Cost., nel consentire l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, assicura contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute» (così la sentenza n. 117 del 2018, che richiama sul punto la sentenza n. 14 del 2017; ma si vedano anche, identicamente, le sentenze n. 106 del 2017, n. 266 del 2016 e n. 227 del 2015).

Quanto invece alle funzioni del suddetto Commissario, questa Corte ha più volte ricordato che esse sono «definite nel mandato conferitogli» e «specificate dai programmi operativi» ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009 (sentenze n. 190 del 2017, n. 106 del 2017, n. 14 del 2017, n. 227 del 2015).

Ancora, in numerose occasioni questa Corte ha affermato che le funzioni del Commissario «devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.» (così la sentenza n. 106 del 2017, che richiama, tra le molte, le sentenze n. 14 del 2017; n. 266 del 2016; n. 278 e n. 110 del 2014; n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e n. 78 del 2011; ma si vedano anche, di nuovo, le sentenze n. 117 del 2018 e n. 190 del 2017).

Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha insistentemente precisato che «l'illegittimità costituzionale della legge regionale» per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. «sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del Commissario incaricato di attuare il piano di rientro» (sentenze n. 117 del 2018, n. 190 del 2017, n. 106 del 2017 e n. 14 del 2017, nello stesso senso, anche le sentenze n. 266 del 2016, n. 227 del 2015 e n. 110 del 2014).

Infine, proprio con riferimento a una legge della Regione Campania, questa Corte ha ricordato che il ruolo della Regione «non può consistere in una sovrapposizione legislativa e amministrativa alle funzioni commissariali, ma deve limitarsi a compiti di impulso e vigilanza per la garanzia dei LEA e a una trasparente e corretta trasposizione delle entrate e degli oneri finanziari per la sanità nel bilancio regionale» (sempre sentenza n. 117 del 2018).

5.– Date queste premesse, la questione avente a oggetto gli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 della Regione Campania n. 26 del 2017, nonché l'intero testo dell'impugnata legge regionale, sollevata in riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost., è fondata.

5.1.– In base alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 10 luglio 2017 il Commissario ad acta della Regione Campania ha attualmente «l'incarico prioritario di attuare i Programmi operativi 2016-2018» – approvati dal precedente Commissario con decreto del 1° marzo 2017, n. 14 – «e gli interventi necessari a garantire, in maniera uniforme sul territorio regionale, l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza, appropriatezza, sicurezza e qualità, nei termini indicati dai Tavoli tecnici di verifica, nell'ambito della cornice normativa vigente, con particolare riferimento alle seguenti azioni ed interventi prioritari: i) completamento ed attuazione del piano di riorganizzazione della rete ospedaliera in coerenza con il fabbisogno assistenziale, in attuazione del regolamento adottato con decreto del Ministero della Salute del 2 aprile 2015 n. 70 e in coerenza con le indicazioni dei Tavoli tecnici di monitoraggio; vi completamento ed attuazione del piano di riorganizzazione della rete territoriale, in coerenza con le indicazioni dei Tavoli tecnici di monitoraggio».

I Programmi operativi 2016-2018, a loro volta, affermano che restano da risolvere – da parte del Commissario ad acta – alcune «criticità», in particolare relative al «completamento della fase implementativa delle Reti assistenziali così come programmate e rimodulazione della Rete ospedaliera».

Inoltre, il Programma 16 individua gli interventi previsti in relazione alla «Rete ospedaliera e reti tempo dipendenti»; il Programma 17 elenca gli interventi previsti in relazione alle «Reti cliniche»; il Programma 19 dispone gli interventi previsti in relazione alla «assistenza sociosanitaria

territoriale: residenziale, semiresidenziale, domiciliare e ambulatoriale», occupandosi anche tra l'altro dei «disturbi dello spettro autistico e/o disturbi della sfera cognitiva e relazionale», sia degli adulti sia dei soggetti in età evolutiva, e in generale della «Salute mentale».

5.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ragione, ritiene che la legge regionale impugnata interferisca con gli ambiti riservati al Commissario ad acta, dettando previsioni relative alla «riorganizzazione della rete ospedaliera» e alla «riorganizzazione della rete territoriale», benché limitatamente agli interventi relativi a «i disturbi del neurosviluppo e le patologie neuropsichiatriche delle persone in età evolutiva, nonché i disturbi dello spettro autistico», questi ultimi riferiti a persone di ogni età.

5.3.– La legge regionale impugnata, composta da 23 articoli, infatti, nel suo Titolo I, dopo avere dichiarato il suo oggetto, e cioè le patologie di cui si occupa (appunto «i disturbi del neurosviluppo e le patologie neuropsichiatriche delle persone in età evolutiva, nonché i disturbi dello spettro autistico», questi ultimi riferiti a persone di ogni età), e avere enunciato le sue finalità (art. 1), provvede all'organizzazione delle strutture necessarie all'erogazione di servizi relativi alle richiamate patologie: nel Capo II istituisce e disciplina due «Organismi consultivi regionali e di riferimento» per quelle patologie (una Consulta regionale, all'art. 2, e una Commissione tecnico scientifica regionale, all'art. 3); nel Capo III si occupa della «Organizzazione dei servizi», prevedendo una «Rete regionale integrata dei servizi» (art. 4), un «Centro Unico per la Neuropsichiatria dell'Infanzia e dell'Adolescenza e dello Spettro Autistico» (art. 5) e i «Nuclei di Neuropsichiatria dell'Infanzia e dell'Adolescenza» (art. 6), e regolando i relativi «Servizi ospedalieri» (art. 7) e le relative «Strutture a ciclo residenziale semiresidenziale» (art. 8); nel Capo IV prevede alcuni «Interventi di supporto» (artt. 9-11). Nel Titolo II, invece, la legge regionale detta «Disposizioni specifiche per le persone affette da disturbi dello spettro autistico» e anche qui, dopo avere enunciato alcuni «Principi generali» nel Capo I (artt. 12-13), nel Capo II si occupa della «Organizzazione dei servizi», sia quanto alle modalità della loro erogazione presso ciascuna Asl (art. 14), sia disciplinando specificamente i «Servizi residenziali e semiresidenziali» (art. 15) e i centri regionali di riferimento per l'autismo (art. 16). L'art. 17, poi, impone la formazione continua degli operatori e l'art. 18 prevede l'istituzione di un organismo regionale di conciliazione per le controversie che dovessero insorgere sul tema del trattamento dei disturbi dello spettro autistico. Il Titolo III, infine, contiene le «Disposizioni generali e di chiusura».

Poiché non c'è alcuna previsione della legge regionale impugnata che non attenga a profili di organizzazione dei servizi – ospedalieri e territoriali – relativi agli «interventi diagnostici, terapeutici, abilitativi e riabilitativi» (così l'art. 1 della legge regionale) per le patologie oggetto dell'intervento legislativo, risulta palese che l'intera legge della Regione Campania n. 26 del 2017 interferisce con le attribuzioni del Commissario ad acta della Regione Campania, così come stabilite dalla deliberazione del Consiglio dei ministri del 10 luglio 2017 e specificate dai programmi operativi sopra richiamati.

L'interferenza della legge regionale impugnata con le funzioni commissariali ne comporta l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost., non essendo sufficiente a preservare la legge da tale vizio la generica clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 20.

5.4.– D'altra parte, l'assistenza sociosanitaria ai minori con disturbi in ambito neuropsichiatrico e del neurosviluppo e alle persone con disturbi dello spettro autistico è ricompresa tra i livelli essenziali di assistenza (LEA) definiti dagli artt. 25, 32 e 60 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), di cui il Commissario deve farsi carico con priorità. Ne consegue che assicurare l'erogazione di tali prestazioni rientra nelle attribuzioni del Commissario ad acta e il servizio ad esse relativo deve comunque essere garantito, secondo le specificazioni contenute nei Programmi operativi e nelle indicazioni dei Tavoli tecnici.

6.– Ciò detto, questa Corte non può esimersi dal rilevare l'anomalia di un commissariamento della sanità regionale protratto per oltre un decennio, senza che l'obiettivo del risanamento finanziario sia stato raggiunto, con tutte le ripercussioni che esso determina anche sugli equilibri della forma di governo regionale, a causa del perdurante esautoramento del Consiglio e della stessa Giunta a favore del Commissario ad acta, soprattutto quando è impersonato dal Presidente della Giunta, in un ambito cruciale per il governo della Regione.

7.– L'accoglimento della questione in riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost. determina l'assorbimento delle restanti censure.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Campania 28 settembre 2017, n. 26 (Organizzazione dei servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2018.

Sentenza: 25 settembre 2018, n. 201

Materia: tutela del paesaggio, foreste

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettere e) e s) Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: art. 8, comma 4, e art. 12, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura).

Esito: estinzione relativamente alla questione in ordine all'articolo 8, comma 4 ed infondatezza della questione relativa all'articolo 12, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura).

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso due questioni di legittimità costituzionale aventi rispettivamente ad oggetto l'art. 8, comma 4, e l'art. 12, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura).

Con la prima questione, il ricorrente lamenta che l'art. 8, comma 4, nel novellare l'art. 44, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), contrasti con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e con l'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, in quanto introdurrebbe vincoli e contingentamenti all'apertura di nuovi esercizi commerciali in violazione della normativa statale, reiterando il contenuto di norme già dichiarate incostituzionali (vedi sentenza n. 38 del 2013).

In ordine all'art. 12, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2014, che ha sostituito il comma 1 dell'art. 14 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 ottobre 1996, n. 21 (Ordinamento forestale), il ricorrente rileva che, posto che i terreni coperti da foreste e da boschi sono protetti dal vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera g), 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. 137), la norma impugnata, nel disporre che la decisione dell'autorità forestale in ordine al taglio del legname sostituisce "qualsiasi altra autorizzazione prevista dalla legge provinciale 25 luglio 1970, n. 16", amplierebbe illegittimamente i casi di esonero dell'autorizzazione paesaggistica rispetto a quanto previsto dall'art. 149 del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004. Poiché le citate disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio costituiscono norme fondamentali di grandi riforme economico-sociale (come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale: sono richiamate le sentenze n. 238 del 2013, n. 164 del 2012, n. 101 del 2010, n. 164 del 2009) e, come tali, vincolano la Provincia autonoma ai sensi dell'art. 8 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), le norme impuginate sarebbero costituzionalmente illegittime, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La Corte osserva, in via preliminare, che, limitatamente all'impugnazione dell'art. 8, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2014, è intervenuta rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, con relativa accettazione da parte della Provincia autonoma di Bolzano, costituita in giudizio.

Pertanto viene ad essere dichiarata l'estinzione del processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il citato art. 8, comma 4.

Residua quindi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2014, in materia di autorizzazioni al taglio del legname.

Il Governo ravvisa una violazione degli artt. 142, 146 e 149 del d.lgs. n. 42 del 2004 da considerarsi pacificamente come norme fondamentali di grande riforma economico-sociale in tema di tutela del paesaggio (ex multis, sentenza n. 238 del 2013), sulla base della premessa che, la disposizione provinciale impugnata, per effetto della quale la decisione dell'autorità forestale in ordine al taglio del legname sostituisce anche l'autorizzazione paesaggistica, introduce una nuova ipotesi di esonero dall'autorizzazione paesaggistica, diversa e ulteriore da quelle indicate nell'art. 149 del d.lgs. n. 42 del 2004. In tal modo la legge provinciale escluderebbe il taglio del legname effettuato su terreni coperti da boschi e foreste, protetti da vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 42 del 2004, dalla necessaria autorizzazione prevista dall'art. 146 del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004.

La Corte non ritiene di poter condividere questo presupposto interpretativo atteso che, contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso, il contenuto della legge provinciale in esame, complessivamente considerata, rispecchia sostanzialmente quello della disciplina statale.

L'impugnato art. 14, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 21 del 1996, come sostituito dalla norma impugnata, ha infatti ad oggetto interventi (tagli di piante) riconducibili all'ordinaria attività di gestione e manutenzione del bosco, quale il "taglio colturale", che deve sempre avvenire sulla base di una preventiva pianificazione, articolata nei piani di gestione, nei piani forestali sommari e nelle schede boschive e agricole (art. 13).

Inoltre, tutte le utilizzazioni delle piante destinate al taglio possono aver luogo solo previo "assegno" da parte dell'autorità forestale, la quale può impartire apposite prescrizioni per l'esecuzione del taglio (art. 14, comma 3), mentre la violazione di tali prescrizioni soggiace a una sanzione amministrativa pecuniaria (art. 14, comma 6).

Oggetto della normativa impugnata è dunque **l'attività ordinaria** di taglio del legname, avente anche un effetto di manutenzione del manto boschivo, essendo assoggettata a pianificazione, indirizzo e controllo dell'autorità forestale.

Tale attività si differenzia radicalmente da quella di "trasformazione di bosco" che, ai sensi dell'art. 5 della medesima legge provinciale, deve avvenire secondo le procedure di cui alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1970, n. 16 (Tutela del paesaggio), ossia in osservanza delle norme sulla tutela del paesaggio che richiedono la previa autorizzazione paesaggistica.

Diversi quindi sono l'ambito e l'impatto delle due fattispecie di interventi: il taglio del legname, riconducibile all'ordinaria attività silvicola, è permesso sulla base della sola autorizzazione forestale; viceversa, tutto ciò che esula dal taglio colturale e comporta una trasformazione del bosco necessita, invece, del titolo paesaggistico.

Questa distinzione è rinvenibile anche nella legislazione statale, considerato che l'art. 149 del d.lgs. n. 42 del 2004 ha escluso l'autorizzazione paesaggistica, tra l'altro, "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" (comma 1, lettera b), nonché "per il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia" (comma 1, lettera c).

Il legislatore statale ha dunque esonerato dall'autorizzazione paesaggistica quegli interventi che, pur incidendo su beni vincolati, quali sono i boschi e le foreste (art. 142, comma 1, lettera g).

non ne comportano un'alterazione permanente mediante trasformazioni dell'assetto idrogeologico (art. 149, comma 1, lettera b) e si configurano invece come attività di gestione e manutenzione ordinaria, prevista e autorizzata dalla normativa vigente in materia (art. 149, comma 1, lettera c), che, nel caso in esame, è quella forestale.

Nel merito quindi la questione non è fondata per erroneità del presupposto interpretativo (tra le ultime, sentenze n. 139 e n. 53 del 2018).

Una corretta interpretazione sistematica della disposizione censurata, infatti, consente di escludere ogni contrasto tra la legislazione provinciale in essere e le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio richiamate come parametro interposto.

Così delineato il contenuto della norma censurata e quello della disposizione statale assunta a parametro interposto, non si configura il contrasto denunciato nel ricorso, in quanto la disposizione provinciale, nel consentire il taglio ordinario del legname previo assenso dell'autorità forestale e senza necessità di autorizzazione paesaggistica, rispecchia sostanzialmente il contenuto della disciplina statale.

La Corte quindi dichiara quindi non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 142, comma 1, lettera g), e 146 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. 137), dal Presidente del Consiglio dei ministri; e dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2014.

Commercio (limitazioni all'apertura di nuovi esercizi di commercio al dettaglio nelle zone produttive) - Paesaggio (decisione dell'autorità forestale in ordine al taglio ordinario del legname, sostitutiva dell'autorizzazione paesaggistica). - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura), artt. 8, comma 4, e 12, comma 2. - (T-180201) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.46 del 21-11-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 4, e 12, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 dicembre 2014-7 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 5 gennaio 2015, iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2015 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella udienza pubblica del 25 settembre 2018 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Giulio Bacosi per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppe Caia per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso due questioni di legittimità costituzionale aventi rispettivamente ad oggetto l’art. 8, comma 4, e l’art. 12, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura).

1.1.– Con la prima questione, il ricorrente lamenta che l’impugnato art. 8, comma 4, nel novellare l’art. 44, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), contrasti con l’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e con l’art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, in quanto introdurrebbe vincoli e contingentamenti all’apertura di nuovi esercizi commerciali in violazione della normativa statale, reiterando il contenuto di norme già dichiarate incostituzionali con la sentenza n. 38 del 2013 – ossia, l’art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7 (Liberalizzazione dell’attività commerciale) – e nuovamente reintrodotte con la legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 marzo 2013, n. 3 (Modifica della legge provinciale 19 febbraio 2001, n. 5, “Ordinamento della professione di maestro di sci e delle scuole di sci” e di altre leggi provinciali), già oggetto di impugnativa da parte del Governo, con ricorso iscritto al n. 59 reg. ric. 2013 e deciso con ordinanza n. 187 del 2018.

1.2.– In ordine all’art. 12, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2014, che ha sostituito il comma 1 dell’art. 14 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 ottobre 1996, n. 21 (Ordinamento forestale), il ricorrente rileva che, posto che i terreni coperti da foreste e da boschi sono protetti dal vincolo paesaggistico ai sensi dell’art. 142, comma 1, lettera g), 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. 137), la norma impugnata, nel disporre che la decisione dell’autorità forestale in ordine al taglio del legname sostituisce «qualsiasi altra autorizzazione prevista dalla legge provinciale 25 luglio 1970, n. 16», amplierebbe illegittimamente i casi di esonero dell’autorizzazione paesaggistica rispetto a quanto previsto dall’art. 149 del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004. Poiché le citate disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio costituiscono norme fondamentali di grandi riforme economico-sociale (come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale: sono richiamate le sentenze n. 238 del 2013, n. 164 del 2012, n. 101 del 2010, n. 164 del 2009) e, come tali, vincolano la Provincia autonoma ai sensi dell’art. 8 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), le norme impuginate sarebbero costituzionalmente illegittime, per contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.– Questa Corte osserva, in via preliminare, che, limitatamente all’impugnazione dell’art. 8, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2014, è intervenuta rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, con relativa accettazione da parte della Provincia autonoma di Bolzano, costituita in giudizio.

Pertanto, ai sensi dell’art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, deve essere dichiarata l’estinzione del processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il citato art. 8, comma 4.

3.– Residua quindi da esaminare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2014, in materia di autorizzazioni al taglio del legname.

4.– La Provincia ha eccepito l'inammissibilità e l'improcedibilità di detta questione sotto più profili.

4.1.– In primo luogo, la resistente ha eccepito la genericità e l'apoditticità delle censure, nonché l'incompleta ricostruzione del quadro normativo, statale e provinciale, di riferimento.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che non basta che il ricorso in via principale identifichi 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, ma occorre altresì che esso sviluppi un'argomentazione a sostegno dell'impugnazione, necessaria in termini ancora più stringenti che nei giudizi incidentali (ex plurimis, sentenza n. 261 del 2017).

Nella specie, va tuttavia osservato che il ricorso contiene una, seppur sintetica, argomentazione di merito a sostegno dell'impugnazione, lamentando un illegittimo ampliamento delle esenzioni dall'autorizzazione paesaggistica da parte della legge provinciale, in violazione di norme fondamentali di grandi riforme economico-sociali, così come pure indica puntualmente le disposizioni legislative statali in materia di tutela paesaggistica che si assumono illegittimamente violate dalla legislazione provinciale, per cui può ritenersi raggiunta quella «soglia minima di chiarezza e completezza» (ex plurimis, sentenza n. 83 del 2018), che rende ammissibile l'impugnativa proposta.

L'eccepita sommarietà delle argomentazioni e incompletezza del quadro normativo di riferimento non sono tali, perciò, da impedire l'esame nel merito del dedotto profilo di illegittimità costituzionale.

4.2.– Parimenti, è destituita di fondamento l'eccezione di inammissibilità avanzata dalla Provincia resistente basata sul fatto che il ricorso avrebbe omesso di considerare la previsione di cui all'art. 8, n. 21, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che assegna alla Provincia una competenza legislativa in materia di «agricoltura, foreste e Corpo forestale».

È vero che, in base alla giurisprudenza di questa Corte, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di un soggetto ad autonomia speciale, il ricorso non può prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto (ex plurimis, sentenza n. 252 del 2016); è altresì vero che, nel caso ora in esame, il ricorrente ha richiamato l'art. 8 dello statuto, menzionando specificamente le competenze primarie della Provincia in tema di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, di urbanistica e piani regolatori, nonché di tutela del paesaggio, ma omettendo di menzionare esplicitamente quelle in materia di agricoltura, foreste e Corpo forestale.

Tuttavia, il ricorso ha ben evidenziato che tutte le competenze primarie della Provincia ricomprese nell'art. 8 dello statuto speciale, incluse dunque anche quelle in materia di agricoltura e foreste, debbono essere esercitate «in armonia con la Costituzione nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»; sicché l'aver omesso di menzionare la competenza legislativa provinciale in materia di foreste non inficia l'ammissibilità della questione, tenuto conto che pure per l'invocata competenza in materia forestale rimane fermo il limite del rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, ai sensi dell'art. 8 dello statuto speciale, il quale a sua volta richiama i limiti indicati dall'art. 4 del medesimo statuto.

Al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte ha ripetutamente affermato (sentenze n. 189 del 2016, n. 308, n. 238 del 2013, n. 101 del 2010) che il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria degli enti ad autonomia speciale attraverso l'emanazione di norme qualificabili come «grandi riforme economico-sociali», anche sulla base del titolo di competenza legislativa in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Sicché i richiamati artt. 142, 146 e 149 cod. beni

culturali si impongono alla Provincia autonoma di Bolzano nell'esercizio di tutte le competenze primarie ad essa attribuite dallo statuto, ivi compresa quella in materia di agricoltura, foreste e corpo forestale, dato che, per costante giurisprudenza costituzionale, esse sono qualificabili come «norme fondamentali di grandi riforme economico-sociali».

4.3.– Neppure è fondata, infine, l'eccezione di improcedibilità avanzata in ragione della recente approvazione del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 (Testo unico in materia di foreste e filiere forestali), il cui art. 17 fa espressamente salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, che «provvedono alle finalità del presente decreto ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti».

Nel caso in esame, la sopravvenuta normativa statale in materia di foreste e filiere forestali non muta, invero, i termini della questione sollevata, né è in grado di incidere sulla permanenza dell'interesse all'impugnazione, atteso che è lo stesso statuto speciale, come sopra rilevato, che riconosce all'ente territoriale una potestà legislativa primaria nella materia in esame, pur sempre entro i limiti del rispetto «delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», quali sono le norme statali del Codice dei beni culturali e del paesaggio invocate come parametro interposto.

5.– Nel merito, la questione non è fondata per erroneità del presupposto interpretativo (tra le ultime, sentenze n. 139 e n. 53 del 2018). Una corretta interpretazione sistematica della disposizione censurata, infatti, consente di escludere ogni contrasto tra la legislazione provinciale in essere e le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio richiamate come parametro interposto.

5.1.– Il Governo ravvisa una violazione degli artt. 142, 146 e 149 del d.lgs. n. 42 del 2004 – da considerarsi pacificamente come norme fondamentali di grande riforma economico-sociale in tema di tutela del paesaggio (ex multis, sentenza n. 238 del 2013), sulla base della premessa che la disposizione provinciale impugnata, per effetto della quale la decisione dell'autorità forestale in ordine al taglio del legname sostituisce anche l'autorizzazione paesaggistica – introduce una nuova ipotesi di esonero dall'autorizzazione paesaggistica, diversa e ulteriore da quelle indicate nell'art. 149 del d.lgs. n. 42 del 2004. In tal modo la legge provinciale escluderebbe il taglio del legname effettuato su terreni coperti da boschi e foreste, protetti da vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 42 del 2004, dalla necessaria autorizzazione prevista dall'art. 146 del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004.

5.2.– Questo presupposto interpretativo non può essere condiviso, atteso che, contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso, il contenuto della legge provinciale in esame, complessivamente considerata, rispecchia sostanzialmente quello della disciplina statale.

L'impugnato art. 14, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 21 del 1996, come sostituito dalla norma impugnata, ha infatti ad oggetto interventi – tagli di piante – riconducibili all'ordinaria attività di gestione e manutenzione del bosco, quale il «taglio culturale», che deve sempre avvenire sulla base di una preventiva pianificazione, articolata nei piani di gestione, nei piani forestali sommari e nelle schede boschive e agricole (art. 13). Inoltre, tutte le utilizzazioni delle piante destinate al taglio possono aver luogo solo previo «assegno» da parte dell'autorità forestale, la quale può impartire apposite prescrizioni per l'esecuzione del taglio (art. 14, comma 3), mentre la violazione di tali prescrizioni soggiace a una sanzione amministrativa pecuniaria (art. 14, comma 6).

Oggetto della normativa impugnata è dunque l'attività ordinaria di taglio del legname, avente anche un effetto di manutenzione del manto boschivo, essendo assoggettata a pianificazione, indirizzo e controllo dell'autorità forestale.

Tale attività si differenzia radicalmente da quella di «trasformazione di bosco» che, ai sensi dell'art. 5 della medesima legge provinciale, deve avvenire secondo le procedure di cui alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1970, n. 16 (Tutela del paesaggio), ossia in

osservanza delle norme sulla tutela del paesaggio che richiedono la previa autorizzazione paesaggistica.

Diversi quindi sono l'ambito e l'impatto delle due fattispecie di interventi: il taglio del legname, riconducibile all'ordinaria attività silvicola, è permesso sulla base della sola autorizzazione forestale; viceversa, tutto ciò che esula dal taglio colturale e comporta una trasformazione del bosco necessita, invece, del titolo paesaggistico.

5.3.– Questa distinzione è rinvenibile anche nella legislazione statale, considerato che l'art. 149 del d.lgs. n. 42 del 2004 ha escluso l'autorizzazione paesaggistica, tra l'altro, «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» (comma 1, lettera b), nonché «per il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia» (comma 1, lettera c).

Il legislatore statale ha dunque esonerato dall'autorizzazione paesaggistica quegli interventi che, pur incidendo su beni vincolati, quali sono i boschi e le foreste (art. 142, comma 1, lettera g), non ne comportano un'alterazione permanente mediante trasformazioni dell'assetto idrogeologico (art. 149, comma 1, lettera b) e si configurano invece come attività di gestione e manutenzione ordinaria, prevista e autorizzata dalla normativa vigente in materia (art. 149, comma 1, lettera c), che, nel caso in esame, è quella forestale.

5.4.– Così delineato il contenuto della norma censurata e quello della disposizione statale assunta a parametro interposto, non si configura il contrasto denunciato nel ricorso, in quanto la disposizione provinciale, nel consentire il taglio ordinario del legname previo assenso dell'autorità forestale e senza necessità di autorizzazione paesaggistica, rispecchia sostanzialmente il contenuto della disciplina statale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 142, comma 1, lettera g), e 146 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. 137), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2014, 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 25 settembre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2018.

Sentenza: 9 ottobre 2018, n. 206

Materia: Caccia

Parametri invocati: articoli 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Lombardia 17 luglio 2017, n. 19 (Gestione faunistica-venatoria del cinghiale e recupero degli ungulati feriti)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, nella parte in cui si riferisce anche alle aree protette nazionali;

2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Lombardia 17 luglio 2017, n. 19 (Gestione faunistica-venatoria del cinghiale e recupero degli ungulati feriti) per contrasto con gli articoli 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, della Costituzione: quanto al primo, in relazione all'art. 11, commi 1, 3 e 4 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

L'art. 3, comma 1, della legge regionale impugnata dispone che «[l]a Giunta regionale, sentiti la Provincia di Sondrio e l'Istituto superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), deliberi le modalità di gestione del cinghiale sull'intero territorio regionale anche mediante la definizione dei criteri per il calcolo delle densità obiettivo, la determinazione di modalità e tempistiche per l'attuazione del prelievo venatorio e del controllo, nonché le modalità per il monitoraggio dei risultati conseguiti».

Secondo il ricorrente, «la norma in parola, nella parte in cui si applica anche alle aree protette nazionali, si pone in palese contrasto con il disposto dell'art. 11, commi 1, 3 e 4, della legge n. 394 del 1991, nella quale si è estrinsecata la potestà legislativa nazionale cui è riservata, in via esclusiva, la materia», con ciò violando gli evocati parametri costituzionali.

La disciplina delle aree naturali protette statali (volta alla salvaguardia e valorizzazione dei territori che presentano valori culturali, paesaggistici ed ambientali meritevoli di protezione) attiene – come già più volte dalla Corte affermato – alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenze n. 12 del 2009, n. 387 del 2008, n. 422 del 2002) e rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenza n. 272 del 2009).

E, se è pur vero che la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una “materia”, essendo invece l'ambiente da considerarsi come un “valore” costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo (sentenze n. 108 del 2005, n. 307 del 2003, n. 407 del 2002), vero è, altresì, che l'inerenza della tutela dell'ambiente alla competenza esclusiva dello Stato «precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni» (sentenza n. 272 del 2009).

E alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema attengono, in particolare, anche i piani di abbattimento (come *extrema ratio*) della fauna nociva (sentenza n. 392 del 2005).

A questi effetti vengono, appunto, in rilievo gli standard di tutela uniformi fissati dalla richiamata legge quadro sulle aree protette (legge n. 394 del 1991).

Detta legge, in particolare sub art. 11, prevede che l'esercizio delle attività consentite all'interno del parco nazionale sia disciplinato con regolamento adottato dall'Ente parco (comma 1); entro tale territorio vieta «la cattura, l'uccisione, il danneggiamento, il disturbo delle specie animali» (comma 3, lettera a); consente che eventuali deroghe a tali divieti siano adottate con regolamento del parco (comma 4); dispone che «eventuali prelievi faunistici ed eventuali abbattimenti selettivi, necessari per ricomporre squilibri ecologici», siano «accertati dall'Ente parco» e avvengano «per iniziativa e sotto la diretta responsabilità» dell'Ente stesso.

Con il prevedere che il potere deliberativo della Giunta regionale, in tema di gestione faunistica, si eserciti «sull'intero territorio regionale» e, quindi, anche sulle aree protette nazionali, la disposizione scrutinata si pone, dunque, in radicale contrasto con le richiamate norme della legge n. 394 del 1991, che diversamente presuppongono, per dette aree, una competenza dell'Ente parco relativamente alle attività di che trattasi.

Norme, queste ultime, già costituenti principi fondamentali ai fini dell'esercizio della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di caccia e che – dopo la trasformazione di tale competenza da concorrente a residuale, a seguito della riforma costituzionale del 2001 – mantengono la loro «forza vincolante», in quanto «assumono la veste di standard minimi uniformi, previsti dalla legislazione statale, nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 315 del 2010).

Dal che, appunto, per interposizione, il contrasto dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 19 del 2017 con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – restando assorbito l'ulteriore profilo di violazione dell'art. 118 – e la conseguente sua illegittimità costituzionale in parte qua.

Il successivo comma 3 dell'art. 3 della impugnata legge reg. Lombardia n. 19 del 2017, di cui il ricorrente sospetta il contrasto con i medesimi innanzi evocati parametri costituzionali, a sua volta, dispone che «[p]er il territorio delle aree protette le densità obiettivo sono definite d'intesa con i relativi enti gestori».

Secondo la resistente, detta disposizione troverebbe la sua ratio giustificativa nel fatto che «nessun Ente Parco della Lombardia è dotato di regolamento nonostante siano trascorsi più di trent'anni dall'entrata in vigore della legge quadro regionale» e risponderebbe all'esigenza di «definire una strategia di riferimento per perseguire un comune obiettivo (definito all'art. 1 della legge regionale n. 19 del 2017), raggiungibile esclusivamente attraverso una gestione unitaria del territorio», in modo che le densità obiettivo vengano «perseguite in piena autonomia dai singoli enti gestori, avvalendosi del personale da essi individuato e delle metodologie di intervento da esse ritenute adeguate e percorribili».

Interpretata alla stregua di tali premesse e indicazioni – nel senso della sua riferibilità alle sole aree protette regionali ed alla sua operatività in assenza di regolamento adottato dall'Ente parco – la disposizione in esame supera il vaglio di legittimità costituzionale.

L'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991 – al riguardo richiamato come norma interposta dal ricorrente – prevede, infatti, che «nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali, eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici devono avvenire in conformità al regolamento del parco» ovvero, appunto, «qualora [questo] non esista», in conformità «alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco».

La formula della «intesa con gli enti gestori» – con la quale l'impugnata disposizione regionale declina la compartecipazione decisoria tra Regione ed Ente parco, ai fini della determinazione della densità obiettivo della specie cinghiale (nelle aree protette regionali, in assenza di regolamento del parco) – non si discosta, pertanto, dalla formula – della «iniziativa» dell'organo di gestione «in conformità alle direttive regionali» – adottata dalla norma statale, in

termini che possano implicarne una negativa incidenza sul piano ed ai fini della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Caccia - Modalita' della gestione faunistico-venatoria del cinghiale sul territorio regionale. - Legge della Regione Lombardia 17 luglio 2017, n. 19 (Gestione faunistica-venatoria del cinghiale e recupero degli ungolati feriti), art. 3, commi 1 e 3. - (T-180206) (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.46 del 21-11-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Lombardia 17 luglio 2017, n. 19 (Gestione faunistica-venatoria del cinghiale e recupero degli ungolati feriti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-21 settembre 2017, depositato in cancelleria il 26 settembre 2017, iscritto al n. 76 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nella udienza pubblica del 9 ottobre 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Lombardia 17 luglio 2017, n. 19 (Gestione faunistica-venatoria del cinghiale e recupero degli ungolati feriti) e ne prospetta il contrasto con gli articoli 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, della Costituzione: quanto al primo, in relazione all'art. 11, commi 1, 3 e 4 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

2.– Il censurato art. 3, comma 1, della legge regionale impugnata dispone che «la Giunta regionale, sentiti la Provincia di Sondrio e l'Istituto superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), deliberi le modalità di gestione del cinghiale sull'intero territorio regionale anche mediante la definizione dei criteri per il calcolo delle densità obiettivo, la determinazione di modalità e tempistiche per l'attuazione del prelievo venatorio e del controllo, nonché le modalità per il monitoraggio dei risultati conseguiti».

Secondo il ricorrente, «la norma in parola, nella parte in cui si applica anche alle aree protette nazionali, si pone in palese contrasto con il disposto dell'art. 11, commi 1, 3 e 4, della legge n. 394 del 1991, nella quale si è estrinsecata la potestà legislativa nazionale cui è riservata, in via esclusiva, la materia», con ciò violando gli evocati parametri costituzionali.

2.1.– Nei termini e limiti di tale prospettazione la questione è fondata.

2.1.1.– La disciplina delle aree naturali protette statali (volta alla salvaguardia e valorizzazione dei territori che presentano valori culturali, paesaggistici ed ambientali meritevoli di protezione) attiene – come già più volte affermato – alla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (sentenze n. 12 del 2009, n. 387 del 2008, n. 422 del 2002) e rientra ora nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenza n. 272 del 2009).

E, se è pur vero che la tutela dell’ambiente non può ritenersi propriamente una “materia”, essendo invece l’ambiente da considerarsi come un “valore” costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo (sentenze n. 108 del 2005, n. 307 del 2003, n. 407 del 2002), vero è, altresì, che l’inerenza della tutela dell’ambiente alla competenza esclusiva dello Stato «precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni» (sentenza n. 272 del 2009).

E alla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema attengono, in particolare, anche i piani di abbattimento (come *extrema ratio*) della fauna nociva (sentenza n. 392 del 2005).

2.1.2.– A questi effetti vengono, appunto, in rilievo gli standard di tutela uniformi fissati dalla richiamata legge quadro sulle aree protette (legge n. 394 del 1991).

Detta legge, in particolare sub art. 11, prevede che l’esercizio delle attività consentite all’interno del parco nazionale sia disciplinato con regolamento adottato dall’Ente parco (comma 1); entro tale territorio vieta «la cattura, l’uccisione, il danneggiamento, il disturbo delle specie animali» (comma 3, lettera a); consente che eventuali deroghe a tali divieti siano adottate con regolamento del parco (comma 4); dispone che «eventuali prelievi faunistici ed eventuali abbattimenti selettivi, necessari per ricomporre squilibri ecologici», siano «accertati dall’Ente parco» e avvengano «per iniziativa e sotto la diretta responsabilità» dell’Ente stesso.

2.1.3.– Con il prevedere che il potere deliberativo della Giunta regionale, in tema di gestione faunistica, si eserciti «sull’intero territorio regionale» e, quindi, anche sulle aree protette nazionali, la disposizione scrutinata si pone, dunque, in radicale contrasto con le richiamate norme della legge n. 394 del 1991, che diversamente presuppongono, per dette aree, una competenza dell’Ente parco relativamente alle attività di che trattasi.

Norme, queste ultime, già costituenti principi fondamentali ai fini dell’esercizio della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di caccia e che – dopo la trasformazione di tale competenza da concorrente a residuale, a seguito della riforma costituzionale del 2001 – mantengono la loro «forza vincolante», in quanto «assumono la veste di standard minimi uniformi, previsti dalla legislazione statale, nell’esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente» (sentenza n. 315 del 2010).

Dal che, appunto, per interposizione, il contrasto dell’art. 3, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 19 del 2017 con l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – restando assorbito l’ulteriore profilo di violazione dell’art. 118 – e la conseguente sua illegittimità costituzionale in parte qua.

3.– Il successivo comma 3 dell’art. 3 della impugnata legge reg. Lombardia n. 19 del 2017, di cui il ricorrente sospetta il contrasto con i medesimi innanzi evocati parametri costituzionali, a sua volta, dispone che «per il territorio delle aree protette le densità obiettivo sono definite d’intesa con i relativi enti gestori».

3.1.– Secondo la resistente, detta disposizione troverebbe la sua ratio giustificativa nel fatto che «nessun Ente Parco della Lombardia è dotato di regolamento nonostante siano trascorsi più di trent’anni dall’entrata in vigore della legge quadro regionale» e risponderebbe all’esigenza di «definire una strategia di riferimento per perseguire un comune obiettivo (definito all’art. 1 della legge regionale n. 19 del 2017), raggiungibile esclusivamente attraverso una gestione unitaria del territorio », in modo che le densità obiettivo vengano «perseguite in piena autonomia dai singoli

enti gestori, avvalendosi del personale da essi individuato e delle metodologie di intervento da esse ritenute adeguate e percorribili ».

3.2.– Interpretata alla stregua di tali premesse e indicazioni – nel senso della sua riferibilità alle sole aree protette regionali ed alla sua operatività in assenza di regolamento adottato dall’Ente parco – la disposizione in esame supera il vaglio di legittimità costituzionale.

L’art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991 – al riguardo richiamato come norma interposta dal ricorrente – prevede, infatti, che «nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali, eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici devono avvenire in conformità al regolamento del parco» ovvero, appunto, «qualora [questo] non esista», in conformità «alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell’organismo di gestione del parco ».

La formula della «intesa con gli enti gestori» – con la quale l’impugnata disposizione regionale declina la compartecipazione decisoria tra Regione ed Ente parco, ai fini della determinazione della densità obiettivo della specie cinghiale (nelle aree protette regionali, in assenza di regolamento del parco) – non si discosta, pertanto, dalla formula – della «iniziativa» dell’organo di gestione «in conformità alle direttive regionali» – adottata dalla norma statale, in termini che possano implicarne una negativa incidenza sul piano ed ai fini della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, della legge della Regione Lombardia 17 luglio 2017, n. 19 (Gestione faunistica-venatoria del cinghiale e recupero degli ungolati feriti), nella parte in cui si riferisce anche alle aree protette nazionali;

2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 19 del 2017, proposta, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Mario Rosario MORELLI, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 novembre 2018.

Sentenza: 25 settembre 2018, n. 208

Materia: Ordine pubblico e Sicurezza

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 6, comma 3, della legge della Regione Lombardia 6 novembre 2017, n. 24 (Interventi regionali di aiuto e assistenza alle vittime del terrorismo e di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i processi di radicalizzazione violenta).

Esito: infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata prevedendo “azioni coordinate tra istituzioni, soggetti non profit, associazioni, istituzioni scolastiche e formative per favorire la cooperazione attiva tra la categoria professionale degli interpreti e traduttori e le forze di polizia locale ed altri organismi, allo scopo di intensificare l’attività di prevenzione nei confronti dei soggetti ritenuti vicini al mondo dell’estremismo e della radicalizzazione attribuibili a qualsiasi organizzazione terroristica”, compirebbe una scelta di politica criminale, interferendo con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati.

Essa, riferendosi ad attività di prevenzione del terrorismo e coinvolgendo in tale attività le forze di polizia locale, attribuirebbe a quest’ultima il perseguimento di interessi costituzionali relativi alla sicurezza, all’ordine pubblico e alla pacifica convivenza, che l’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. affida in via esclusiva allo Stato.

Secondo la Corte costituzionale la questione sollevata non è fondata. Essa fa innanzitutto presente che tale legge contiene una serie di misure che, dichiaratamente collocandosi nel rispetto dei principi costituzionali e delle competenze stabilite dall’art. 117, lettera h), Cost., sono volte «a promuovere, anche tramite accordi con gli organi dello Stato, attività di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i fenomeni ed i processi di radicalizzazione violenta» (art. 1 della legge regionale).

Si tratta dunque di un intervento normativo volto al perseguimento di obiettivi di contrasto alla radicalizzazione mediante la conoscenza, la diffusione e l’approfondimento, in ambiti diversi, delle regole di ordinata e pacifica convivenza civile, avuto riguardo al diffondersi di forme di estremismo che nei tempi più recenti hanno contraddistinto la realtà territoriale di quella Regione.

Essa rileva inoltre come analoghe iniziative siano state adottate anche da altre regioni.

In particolare, la legge lombarda prevede, in via generale, la predisposizione, da parte degli organi competenti, di iniziative informative che coinvolgano il sistema scolastico ed universitario, gli operatori di polizia locale e gli operatori del Terzo settore che si occupano di integrazione e prevenzione (art. 2, comma 3).

Di tali iniziative viene dettagliato il contenuto che prevede la promozione di progetti che diffondono la cultura della legalità ed educano al rispetto dei diritti della persona anche attraverso il coinvolgimento di enti e organismi istituzionali nonché dei mezzi di informazione (art. 6, comma 1), «corsi di formazione per gli operatori di polizia locale al fine di fornire utili strumenti conoscitivi, volti ad identificare e a prevenire i fenomeni ed i processi di radicalizzazione violenta» (art. 6, comma 2) ed, infine, nella parte impugnata, il promovimento di «azioni coordinate tra

istituzioni, soggetti non profit, associazioni, istituzioni scolastiche e formative», al fine specifico di favorire la cooperazione fra la categoria professionale degli interpreti e traduttori e le forze di polizia locale ed altri organismi.

Quest'ultima previsione, a giudizio della Corte, costituisce attuazione di un più ampio progetto funzionale agli obiettivi di promozione culturale, formazione ed educazione alla legalità che caratterizzano l'intervento normativo nel suo insieme. In questa cornice viene prevista una specifica formazione della polizia locale anche con il coinvolgimento della categoria professionale degli interpreti e traduttori, il cui ruolo è peraltro notoriamente cruciale nel processo di "mediazione culturale" con immigrati provenienti da ambienti interessati da fenomeni terroristici.

Secondo la Corte, la disposizione impugnata ha una finalità di promozione culturale, così come le altre disposizioni della legge regionale in cui è collocata.

Pertanto essa, a differenza di quanto sostenuto dal ricorrente, non attiene alla materia «ordine pubblico e sicurezza».

La previsione di «azioni coordinate tra istituzioni» a cura della Regione, con la finalità di «intensificare l'attività di prevenzione nei confronti di soggetti ritenuti vicini al mondo dell'estremismo e della radicalizzazione» appare caratterizzata dallo scopo di sensibilizzare gli utenti dei servizi formativi ed assistenziali della Regione e degli enti locali e, in particolare, di formare il personale della polizia locale sul tema dell'estremismo e della radicalizzazione, incentrandosi su prospettive di conoscenza e approfondimento di tali fenomeni nell'ambito territoriale di riferimento.

La Corte ricorda come, in una decisione in cui ha ritenuto violata la competenza statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza», essa ha sottolineato che la disciplina di un'attività, per quanto connessa al contrasto di fenomeni criminali, può essere assegnata alla legge regionale se è «tale da poter essere ricondotta a materie o funzioni di spettanza regionale ovvero a interessi di rilievo regionale» (sentenza n. 35 del 2012, con richiamo alla sentenza n. 4 del 1991); ed infatti, «la promozione della legalità, in quanto tesa alla diffusione dei valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica, non è attribuzione monopolistica, né può divenire oggetto di contesa tra i distinti livelli di legislazione e di governo», essendo necessario unicamente che le «misure predisposte a tale scopo nell'esercizio di una competenza propria della Regione non costituiscano strumenti di politica criminale; né, in ogni caso, generino interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati» (sentenza n. 35 del 2012, con richiamo alle sentenze n. 325 del 2011 e n. 55 del 2001).

Secondo la Corte, nel caso in esame, non si registra alcuna interferenza di questo tipo poiché la riserva allo Stato della legislazione in materia di «ordine pubblico e sicurezza» riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare «beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento» (sentenza n. 105 del 2006, con richiamo a sentenza n. 290 del 2001).

A tale ambito rimane estranea, invece, l'attività di conoscenza, formazione e ricerca prevista dalla disposizione impugnata che dunque appare strutturalmente inidonea ad incidere sull'assetto della competenza statale.

La Corte esclude inoltre che la disposizione impugnata estenda le funzioni spettanti alla polizia locale in quanto il coinvolgimento di quest'ultima nelle iniziative della Regione appare circoscritto alle sole attività contraddistinte da obiettivi di formazione.

Essa ricorda inoltre la propria giurisprudenza che, ai fini di una completa attuazione del principio di leale collaborazione tra istituzioni regionali e statali, ha ammesso che "in materia di ordine pubblico e sicurezza" l'ordinamento statale persegue opportune forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali» (sentenze n. 105 del 2006 e n. 55 del 2001) o forme di accordi fra gli enti interessati volti "a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio" (sentenze n. 105 del 2006 e n. 134 del 2004) consentendo peraltro agli enti territoriali di apprezzare, attraverso un'attività di rilevazione, studio e ricerca applicata, le situazioni concrete e storiche riguardanti la sicurezza sul territorio regionale alla luce dei dati peculiari che esso offre.

La Corte conclude pertanto affermando che la disposizione impugnata deve intendersi riferita alla realizzazione di programmi ed iniziative riconducibili ad interessi di rilievo regionale, fra i quali, la formazione della polizia locale e che essa, così intesa, non interferisce con l'azione di contrasto alla criminalità spettante allo Stato.

Sicurezza pubblica - Misure di prevenzione nei confronti dei soggetti ritenuti vicini al mondo dell'estremismo e della radicalizzazione attribuibili a qualsiasi organizzazione terroristica - Promozione di azioni coordinate tra istituzioni, "soggetti non profit", associazioni, istituzioni scolastiche e formative per favorire la cooperazione tra la categoria professionale degli interpreti e traduttori, le forze di polizia locale e altri organismi. - Legge della Regione Lombardia 6 novembre 2017, n. 24 (Interventi regionali di aiuto e assistenza alle vittime del terrorismo e di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i processi di radicalizzazione violenta), art. 6, comma 3. - (T-180208) (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.46 del 21-11-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge della Regione Lombardia 6 novembre 2017, n. 24 (Interventi regionali di aiuto e assistenza alle vittime del terrorismo e di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i processi di radicalizzazione violenta), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 dicembre 2017 - 2 gennaio 2018, depositato in cancelleria il 3 gennaio 2018, iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nella udienza pubblica del 25 settembre 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni 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 ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge della Regione Lombardia 6 novembre 2017, n. 24, recante «Interventi regionali di aiuto e assistenza alle vittime del terrorismo e di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i processi di radicalizzazione violenta», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione.

Secondo il ricorrente, tale disposizione – nel prevedere «azioni coordinate tra istituzioni, soggetti non profit, associazioni, istituzioni scolastiche e formative per favorire la cooperazione attiva tra la categoria professionale degli interpreti e traduttori e le forze di polizia locale ed altri organismi, allo scopo di intensificare l'attività di prevenzione nei confronti dei soggetti ritenuti vicini al mondo dell'estremismo e della radicalizzazione attribuibili a qualsiasi organizzazione terroristica» – realizzerebbe una scelta di politica criminale, generando un'interferenza con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati.

Essa, infatti, riferendosi ad attività di prevenzione del terrorismo, e coinvolgendo in tale attività le forze di polizia locale, attribuirebbe a quest'ultima il perseguimento di interessi costituzionali relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza, che l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. affida in via esclusiva allo Stato.

2.– La questione non è fondata.

2.1.– Dev'essere anzitutto rilevato, da una lettura complessiva del testo normativo, che la legge della regione Lombardia n. 24 del 2017 contiene una serie di misure che, dichiaratamente collocandosi nel rispetto dei principi costituzionali e delle competenze stabilite dall'art. 117, lettera h), Cost. sono volte «a promuovere, anche tramite accordi con gli organi dello Stato, attività di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i fenomeni ed i processi di radicalizzazione violenta» (art. 1 della legge regionale).

Si tratta pertanto di un intervento normativo volto al perseguimento di obiettivi di contrasto alla radicalizzazione, mediante la conoscenza, la diffusione e l'approfondimento, in ambiti diversi, delle regole di ordinata e pacifica convivenza civile, avuto riguardo al diffondersi di forme di estremismo che nei tempi più recenti ha contraddistinto la realtà territoriale di quella Regione.

È noto, al riguardo, che anche in altre realtà locali si annoverano analoghe iniziative – non necessariamente adottate mediante il ricorso a specifici interventi legislativi – che per il perseguimento di tali obiettivi prevedono, fra l'altro, forme di promozione della cultura della legalità nelle scuole, programmi di integrazione fra diverse realtà sociali ed etniche nei vari ambienti formativi ed assistenziali, nonché la creazione di organismi consultivi destinati allo studio, al monitoraggio o all'analisi di determinati fenomeni criminosi.

2.2.– In tale ambito si colloca la previsione oggetto di censura.

La legge della regione Lombardia n. 24 del 2017, infatti, prevede in via generale la predisposizione, da parte degli organi competenti, di iniziative informative che coinvolgano il sistema scolastico ed universitario, gli operatori di polizia locale e gli operatori del terzo settore che si occupano di integrazione e prevenzione (art. 2, comma 3).

Di tali iniziative viene poi dettagliato il contenuto, che prevede la promozione di progetti che diffondono la cultura della legalità ed educano al rispetto dei diritti della persona, anche attraverso il coinvolgimento di enti e organismi istituzionali nonché dei mezzi di informazione» (art. 6, comma 1), «corsi di formazione per gli operatori di polizia locale al fine di fornire utili strumenti conoscitivi, volti ad identificare e a prevenire i fenomeni ed i processi di radicalizzazione violenta» (art. 6, comma 2) ed, infine, nella parte impugnata, il promovimento di «azioni coordinate tra istituzioni, soggetti non profit, associazioni, istituzioni scolastiche e formative», al fine specifico di favorire la cooperazione fra la categoria professionale degli interpreti e traduttori e le forze di polizia locale ed altri organismi.

Quest'ultima previsione costituisce, pertanto, attuazione di un più ampio progetto funzionale agli obiettivi di promozione culturale, formazione ed educazione alla legalità che caratterizzano l'intervento normativo nel suo insieme.

Ed è in questa cornice che viene prevista una specifica formazione della polizia locale, anche con il coinvolgimento della categoria professionale degli interpreti e traduttori, il cui ruolo è peraltro notoriamente cruciale nel processo di “mediazione culturale” con immigrati provenienti da ambienti interessati da fenomeni terroristici.

3.– La disposizione impugnata appare dunque volta, in uno con le altre previsioni della normativa regionale che la contiene, a uno scopo di promozione culturale, con il che si può escludere che essa sia collocata nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza».

3.1.– In particolare, dev'essere letta in tal senso la previsione di «azioni coordinate tra istituzioni» a cura della Regione, con la dichiarata finalità di «intensificare l'attività di prevenzione nei confronti di soggetti ritenuti vicini al mondo dell'estremismo e della radicalizzazione».

Tale previsione, infatti, in ragione delle complessive finalità dell'intervento normativo in cui si colloca, appare caratterizzata dallo scopo di sensibilizzare gli utenti dei servizi formativi ed assistenziali della Regione e degli enti locali, ed in particolare di formare il personale della polizia locale, sul tema dell'estremismo e della radicalizzazione, incentrandosi su prospettive di conoscenza e approfondimento di tali fenomeni nell'ambito territoriale di riferimento.

Questa Corte, in proposito, in una decisione in cui ha ritenuto violata la competenza statale in materia di «ordine e sicurezza pubblica», ha tuttavia sottolineato che la disciplina di un'attività, per quanto connessa al contrasto di fenomeni criminali, può venire assegnata alla legge regionale se è «tale da poter essere ricondotta a materie o funzioni di spettanza regionale ovvero a interessi di rilievo regionale» (sentenza n. 35 del 2012, con richiamo alla sentenza n. 4 del 1991); ed infatti, «la promozione della legalità, in quanto tesa alla diffusione dei valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica, non è attribuzione monopolistica, né può divenire oggetto di contesa tra i distinti livelli di legislazione e di governo», essendo necessario unicamente che le «misure predisposte a tale scopo nell'esercizio di una competenza propria della Regione non costituiscano strumenti di politica criminale; né, in ogni caso, generino interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati» (sentenza n. 35 del 2012, con richiamo alle sentenze n. 325 del 2011 e n. 55 del 2001).

Di tale interferenza non vi è traccia in questo caso, poiché la riserva allo Stato della legislazione in materia di «ordine e sicurezza pubblica» riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare «beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento» (sentenza n. 105 del 2006, con richiamo a sentenza n. 290 del 2001), restando estranea a tale ambito l'attività di conoscenza, formazione e ricerca prevista dalla disposizione impugnata, che appare così strutturalmente inidonea ad incidere sull'assetto della competenza statale.

4.– Quanto, infine, al riferimento operato dalla norma impugnata alla polizia locale, il tenore letterale della disposizione e la lettura coordinata della stessa con le restanti previsioni, nei termini più sopra evidenziati, consentono di ritenere che il coinvolgimento di tale organismo nelle iniziative della Regione sia circoscritto alle sole attività contraddistinte da obiettivi di formazione; va esclusa, in altri termini, la possibilità di ritenere che da tale disposizione derivi una dilatazione delle funzioni tipicamente attribuite alla polizia locale.

4.1.– D'altra parte, nella prospettiva di una completa attuazione del principio di leale collaborazione tra istituzioni regionali e statali, la giurisprudenza costituzionale, in applicazione dell'art. 118 Cost., ha ammesso che «in materia di ordine e sicurezza pubblica l'ordinamento statale persegue opportune forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali» (sentenze n. 105 del 2006 e n. 55 del 2001) o forme di accordi fra gli enti interessati volti «a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio» (sentenze n. 105 del 2006 e n. 134 del 2004), consentendo peraltro agli enti territoriali di apprezzare – attraverso un'attività di rilevazione, studio e ricerca applicata – le situazioni concrete e storiche riguardanti la sicurezza sul territorio regionale alla luce dei dati peculiari che esso offre.

5.– All'esito di tale percorso interpretativo, la disposizione impugnata deve intendersi riferita alla realizzazione di programmi ed iniziative riconducibili ad interessi di rilievo regionale, fra i quali la formazione della polizia locale; essa, pertanto, così intesa, non interferisce con l'azione di contrasto alla criminalità spettante allo Stato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge della Regione Lombardia 6 novembre 2017, n. 24 (Interventi regionali di aiuto e assistenza alle vittime del terrorismo e di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i processi di radicalizzazione violenta), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 novembre 2018.

Sentenza: 10 ottobre 2018, n. 209

Materia: tributi

Parametri invocati: art. 117, II comma, lett. e), Cost.; art 63, commi 2, 3 e 4, l. 342/2000 (Misure in materia fiscale), come norme interposte

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Commissione Tributaria Regionale della Liguria

Oggetto: art. 10, comma 1, della legge della Regione Liguria 4 febbraio 2005, n. 3

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

La Commissione Tributaria Regionale della Liguria dubita della legittimità costituzionale della norma in oggetto, la quale accorda, in relazione all'obbligo di pagare la tassa automobilistica, una disciplina di favore agli autoveicoli e ai motocicli ad uso privato, con almeno 19 anni compiuti di immatricolazione, ma sarebbe preferibile parlare di vetustà, indipendentemente dalla avvenuta immatricolazione (*"a decorrere dall'anno in cui si compie il ventesimo anno dalla loro costruzione"*, così testualmente la legge regionale); in realtà poi, una norma statale (art. 63, comma 1, l. 342/2000) opera una presunzione legale per cui i veicoli si considerano prodotti nell'anno di immatricolazione.

La legge regionale richiede, affinché sia possibile per il proprietario fruire del beneficio fiscale, che i veicoli siano iscritti all'ASI (Automotoclub Storico Italiano) oppure alla FMI (Federazione Motociclistica Italiana).

La commissione rimettente, ed il ragionamento è condiviso dalla Corte, reputa la disposizione contrastante con la lettera e) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione (con riferimento al sistema tributario dello Stato), per il tramite dell'articolo 63, commi 2, 3 e 4, della legge 342/2000, che contempla una tassazione agevolata per auto e moto veicoli con oltre diciannove anni di immatricolazione che rientrino in una serie di modelli astrattamente individuati dall'ASI o dalla FMI, indipendentemente dalla loro iscrizione fisica, la Corte dirà *"ad rem"*, presso le rispettive federazioni.

La Corte ritiene che la tassa automobilistica esuli dall'autonomia di cui al secondo comma dell'articolo 119 della Costituzione; in buona sostanza qualifica questa entrata regionale come *"tributo proprio derivato"*, per il quale cioè la disciplina fondamentale, e in essa rientra senz'altro la fissazione dei presupposti di imposta, viene stabilita dal legislatore statale.

Richiedere un requisito aggiuntivo, o comunque differente, rispetto alla disciplina nazionale per ottenere la tassazione agevolata, incide su profili, per utilizzare l'espressione della Corte, di *"ordinaria applicazione del tributo, influenzando sugli elementi sostanziali dell'imposizione"*.

In conclusione, in accoglimento del ricorso incidentale, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma regionale ligure.

Imposte e tasse - Norme della Regione Liguria - Tasse automobilistiche - Esenzione per gli autoveicoli e motoveicoli ultraventennali, a uso privato, destinati al trasporto di persone e iscritti nei registri Automotoclub Storico Italiano (A.S.I.) e Federazione Motociclistica Italiana (F.M.I.). - Legge della Regione Liguria 4 febbraio 2005, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria (legge finanziaria 2005)», art. 10, comma 1, nel testo introdotto dall'art. 27 della legge della Regione Liguria 24 gennaio 2006, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria (legge finanziaria 2006)». (T-180209) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.47 del 28-11-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Liguria 4 febbraio 2005, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria (legge finanziaria 2005)», nel testo introdotto dall'art. 27 della legge della Regione Liguria 24 gennaio 2006, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria (legge finanziaria 2006)», promosso dalla Commissione tributaria regionale della Liguria, nel procedimento vertente tra la Regione Liguria e Andrea Pellegrini, con ordinanza del 13 giugno 2017, iscritta al n. 153 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nella camera di consiglio del 10 ottobre 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Commissione tributaria regionale della Liguria dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Liguria 4 febbraio 2005, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria (legge finanziaria 2005)», nel testo introdotto dall'art. 27 della legge della Regione Liguria 24 gennaio 2006, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria (legge finanziaria 2006)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

2.– Secondo la disposizione regionale censurata, «a decorrere dall'anno in cui si compie il ventesimo anno dalla loro costruzione gli autoveicoli e i motoveicoli ad uso privato destinati esclusivamente al trasporto di persone che risultano iscritti nei registri Automotoclub Storico Italiano (A.S.I.) e Federazione Motociclistica Italiana (F.M.I.) sono soggetti alle tasse automobilistiche di cui al comma 2 dell'articolo 63 della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale)».

La norma regionale censurata, si muove, dunque, all'interno del perimetro inerente all'esenzione dal pagamento delle tasse automobilistiche ed alla connessa tassazione forfettaria, condizionata all'utilizzazione del veicolo su pubblica strada, rispettivamente previste, al tempo dell'emanazione della suddetta disciplina regionale, dai commi 1 e 4 del citato art. 63 della richiamata legge statale n. 342 del 2000, con riguardo ai veicoli menzionati ai commi 2 e 3 dello stesso articolo.

In particolare, il detto regime di favore veniva riferito, dalla disciplina statale richiamata da quella regionale, agli autoveicoli e motoveicoli di particolare interesse storico e collezionistico, a decorrere dall'anno in cui si compie il ventesimo anno della loro costruzione e fino a quello in cui si compie il trentesimo; veicoli definiti secondo le caratteristiche descritte dal comma 2 del citato art. 63, nonché individuati dall'ASI, per gli autoveicoli, e dalla FMI, per i motoveicoli, con determinazione aggiornata annualmente ai sensi del successivo comma 3.

3.– La Commissione rimettente giudica dell'appello proposto dalla Regione Liguria nei confronti della sentenza della Commissione tributaria provinciale di Genova con la quale è stato annullato l'atto di accertamento e di irrogazione di sanzioni notificato ad A. P. per il pagamento della tassa automobilistica relativa all'anno 2010.

3.1.– La rimettente evidenzia che l’atto di accertamento è stato annullato dal giudice di primo grado per la ritenuta sussistenza dei presupposti legittimanti la riduzione del tributo in oggetto, previsti dal censurato art. 10, comma 1, della legge reg. Liguria n. 3 del 2005; segnala, inoltre, che l’appello interposto dalla Regione si fonda unicamente sull’interpretazione della disposizione regionale denunciata, condivisa anche dalla rimettente, secondo la quale l’operatività dell’agevolazione in questione è subordinata alla previa iscrizione del motoveicolo nei registri della FMI.

3.2.– La Commissione rimettente, dopo aver rimarcato la decisività della disposizione censurata ai fini del giudizio di appello interposto dalla Regione, ha altresì evidenziato che la stessa si differenzia dalla disciplina nazionale di cui ai commi 2 e 3 del citato art. 63 della legge statale n. 342 del 2000.

Mentre quest’ultima condiziona l’operatività dell’agevolazione unicamente alla possibilità di ricondurre il veicolo di interesse storico e collezionistico all’insieme di quelli complessivamente elencati in una determinazione annuale dell’ente competente, quella regionale censurata presuppone il diverso e ulteriore requisito della specifica iscrizione del veicolo nei relativi registri.

4.– Ad avviso della Commissione rimettente, la norma denunciata violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. perché, influenzando sulla disciplina delle esenzioni dettata dalla normativa statale, finisce per incidere su elementi essenziali del tributo in esame.

Risulterebbe così violato il parametro evocato, considerata la natura di “tributo proprio derivato” da ascrivere alla tassa in esame, tale da precludere alle Regioni la possibilità di disciplinarne autonomamente gli elementi sostanziali, secondo il costante orientamento espresso in materia da questa Corte.

4.1.– Tale conclusione, ribadisce la rimettente, sarebbe coerente con la sentenza n. 455 del 2005, con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale del comma 1 dell’art. 10 della legge reg. Liguria n. 3 del 2005, nella sua originaria versione, all’epoca impugnata dal Governo perché ampliava il novero degli enti chiamati ad individuare i veicoli di interesse storico esentati dalla tassa automobilistica, rispetto a quanto previsto dall’art. 63, comma 2, della legge n. 342 del 2000.

5.– La Commissione rimettente ha motivato adeguatamente sia in punto di rilevanza che di non manifesta infondatezza, muovendo dal consolidato orientamento interpretativo della Corte di cassazione quanto ai presupposti di operatività della esenzione in esame, così come delineati dalla disciplina statale di riferimento.

Secondo il giudice di legittimità, infatti, l’art. 63, commi 2 e 3, della legge n. 342 del 2000, per il riconoscimento del relativo regime di favore, non prevede alcuna iscrizione nei registri tenuti dall’ASI o dalla FMI.

L’esenzione, piuttosto, dipende dall’accertamento costitutivo demandato ai suddetti enti; accertamento che «non ha effetto “ad rem”, è limitato ad un elenco analitico di modelli e marche, ed ha portata generale e astratta, riferita, cioè, a categorie complessive di veicoli (nella specie, immatricolati da oltre vent’anni con determinate caratteristiche tecniche)» (Corte di cassazione, sezione tributaria, ordinanza n. 22505 del 2017, la quale riprende e ribadisce l’orientamento tracciato dalle ordinanze n. 319 del 2014 e n. 23264 del 2013, nonché dalla sentenza n. 3837 del 2013).

Né rileva, al fine, che l’art. 60, comma 4, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nel definire la categoria dei motoveicoli e autoveicoli di interesse storico e collezionistico, faccia riferimento all’iscrizione nei registri «ASI, Storico Lancia, Italiano FIAT, Italiano Alfa Romeo, Storico FMI».

Questa stessa Corte, con la sentenza n. 455 del 2005, scrutinando l’originaria formulazione del comma 1 dell’art. 10 della legge reg. Liguria n. 3 del 2005, ha già avuto modo di chiarire che il citato art. 60 «individua i veicoli di interesse storico e collezionistico al solo fine di regolarne la circolazione stradale (subordinandola appunto, a pena di sanzioni amministrative, al possesso dei

requisiti indicati nel regolamento di attuazione per tale tipo di veicoli: commi 5 e 6 del medesimo articolo) e non può estendersi al diverso ambito settoriale dell'esenzione dalla tassa automobilistica perché tale esenzione trova una compiuta e specifica disciplina nel citato art. 63» della legge n. 342 del 2000.

6.– Il tenore letterale della disposizione censurata non lascia spazio ad interpretazioni diverse da quella offerta dalla rimettente, non potendosi disconoscere il contrasto di contenuti tra la disciplina regionale e quella statale posto a fondamento della questione; e ciò in considerazione dell'inequivoco riferimento alla iscrizione del veicolo nei registri tenuti dalla ASI e dalla FMI quale ragione giustificatrice cui risulta legata, nella disciplina regionale, l'esenzione portata alla attenzione della Corte.

7.– È, inoltre, evidente la rilevanza da ascrivere alla questione, giacché l'appello interposto dalla Regione dipende unicamente dal giudizio sulla legittimità costituzionale della norma censurata.

Come puntualmente evidenziato dalla rimettente, il motoveicolo interessato, pur se già ricompreso tra quelli elencati, per tipi, nella citata determinazione della FMI per l'anno 2010, è stato iscritto nei registri del detto ente solo nel 2011.

Una volta che ci si ponga lungo la linea normativa tracciata dalla disciplina regionale, siffatta iscrizione, tuttavia, sarebbe ininfluenza rispetto alla esenzione rivendicata dal contribuente, giacché l'imposizione contrastata nel giudizio principale si riferisce all'anno 2010.

Viceversa, l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale comporterebbe l'accoglimento dell'appello del contribuente.

8.– Va poi precisato che non rileva l'intervenuta abrogazione – ad opera dell'art. 1, comma 666, lettera b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» – dell'art. 63, commi 2 e 3, della legge n. 342 del 2000, presupposto fondante, anche in termini di contenuto, dell'esenzione (ulteriormente) disciplinata dalla norma regionale censurata.

Le disposizioni abrogate erano, infatti, certamente in vigore sia al momento dell'emanazione della norma regionale censurata, sia alla data di insorgenza del presupposto relativo alla tassa oggetto del giudizio principale.

9.– Nel merito, la questione è fondata.

9.1.– Il vulnus addotto dalla rimettente è analogo a quello a suo tempo denunciato dal Governo e riscontrato da questa Corte con la sentenza n. 455 del 2005 con riguardo alla originaria formulazione dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Liguria n. 3 del 2005.

L'attuale versione della disposizione censurata, al pari della precedente, disciplina l'agevolazione in esame in termini diversi da quanto previsto dalla disciplina nazionale all'epoca vigente.

Appare destinata, dunque, a confrontarsi con i presupposti oggettivi e sostanziali del tributo in esame e con la natura che si intenda ascrivere allo stesso, così da mettere in discussione la competenza del legislatore regionale in relazione a quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

9.2.– A tal fine va ribadito che, con riferimento alle Regioni a statuto ordinario e nel periodo di tempo successivo alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, questa Corte, con continuità di giudizio e identità di rilievi argomentativi, ha sempre escluso che la tassa in esame potesse ritenersi un tributo proprio della Regione ai sensi del combinato disposto degli artt. 117, quarto comma, e 119, secondo comma, Cost.

Di qui la più volte ritenuta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in relazione a norme regionali che incidevano sulle ipotesi di esenzione dalla tassa automobilistica

(sentenza n. 296 del 2003) o modificavano la disciplina dei termini per l'accertamento del tributo (sentenze n. 297 e n. 311 del 2003), non potendo le Regioni integrare la disciplina statale quanto ai presupposti sostanziali del tributo in questione.

10.– La richiamata sentenza n. 455 del 2005 si muove nel solco tracciato da siffatto orientamento.

Il testo originario dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Liguria n. 3 del 2005, all'epoca impugnato dal Governo, differenziandosi dalla disciplina statale, prevedeva «gli ulteriori presupposti oggettivi dell'iscrizione dei veicoli nei registri Automotoclub Storico Italiano, Storico Lancia, Italiano FIAT, Italiano Alfa Romeo e Federazione Motociclistica Italiana (senza fare alcun riferimento all'individuazione spettante all'ASI e alla FMI ai sensi dell'art. 63, comma 3, della legge n. 342 del 2000) e della rispondenza ai requisiti indicati nell'articolo 60 del codice della strada» (sentenza n. 455 del 2005).

Interveniva dunque, così come rilevato da questa Corte, su aspetti della disciplina sostanziale del tributo di matrice erariale riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, tanto da violare il parametro offerto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., anche in quella occasione evocato a sostegno della relativa censura.

11.– Le superiori considerazioni possono essere estese anche alla disposizione oggetto della odierna verifica di legittimità costituzionale, introdotta dall'art. 27 della legge reg. Liguria n. 2 del 2006, in esito all'ablazione dell'originario testo dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Liguria n. 3 del 2005 effettuata dalla più volte citata sentenza n. 455 del 2002.

11.1.– Al pari di quella originaria, anche la disciplina tracciata dall'attuale formulazione della disposizione regionale in esame si discosta dalla normativa statale di riferimento, giacché regola diversamente i presupposti del regime di favore previsto dal combinato disposto dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 63 della legge n. 342 del 2000, vigente all'epoca dell'emanazione della norma sottoposta al dubbio di legittimità costituzionale. In particolare, la normativa regionale introduce un presupposto aggiuntivo per la esenzione, quello della necessaria iscrizione del singolo veicolo presso i registri all'uopo tenuti dall'ASI o dalla FMI: iscrizione non contemplata dalla normativa nazionale.

Si incide, dunque, sui profili di ordinaria applicabilità del tributo, influenzando sugli elementi sostanziali dell'imposizione.

12.– Va, dunque, dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Liguria n. 3 del 2005, nel testo introdotto dall'art. 27 della legge reg. Liguria n. 2 del 2006, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Liguria 4 febbraio 2005, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria (legge finanziaria 2005)», nel testo introdotto dall'art. 27 della legge della Regione Liguria 24 gennaio 2006, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria (legge finanziaria 2006)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 2018.

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

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2018.

Sentenza: 25 settembre 2018, n. 210

Materia: uso della lingua italiana, minoranze linguistiche, unità e indivisibilità della Repubblica

Parametri invocati: articoli 5 e 6 Costituzione e articolo 99 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 in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 31 ottobre 2017, n. 8 (Istituzione del nuovo Comune di Sèn Jan di Fassa - Sèn Jan mediante la fusione dei comuni di Pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich) articolo 1

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1, 2 e 4, e in via consequenziale ai sensi dell'articolo 27 legge 87/1953, degli articoli 2 comma 1, 3 comma 1, 6 comma 1, 9 commi 2 e 3, 10 comma 1, 12, 13 e 14 nella parte in cui utilizzano la denominazione Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan anziché quella di San Giovanni di Fassa-Sèn Jan;

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Il ricorrente impugna l'articolo 1 della legge in oggetto sostenendo che la denominazione del nuovo comune, espressa soltanto in lingua ladina, anziché congiuntamente in lingua italiana e in lingua ladina, darebbe luogo alla violazione dell'articolo 99 del d.P.R. 670/1972, in base al quale la lingua ufficiale dello Stato è quella italiana, nonché degli articoli 5 e 6 della Costituzione, i quali osterebbero a *previsioni discriminatorie della maggioranza linguistica italiana e, quindi, all'utilizzo di denominazioni toponomastiche espresse unicamente nell'idioma locale.*

Preliminarmente la Corte dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento all'articolo 5 Cost. in quanto il Presidente del Consiglio dei ministri ha motivato la propria censura in modo meramente assertivo senza indicare le ragioni per le quali la norma impugnata si pone in contrasto con il parametro costituzionale evocato.

Venendo al merito, la Corte giudica fondata la questione proposta in riferimento all'articolo 99 dello statuto regionale del Trentino-Alto Adige.

Secondo le argomentazioni della Corte, la lingua italiana è l'unica lingua ufficiale del sistema costituzionale e tale qualificazione funge da criterio interpretativo generale delle diverse disposizioni che prevedono l'uso delle lingue minoritarie, evitando che esse possano essere intese come alternative alla lingua italiana o comunque tali da porre in posizione marginale la lingua ufficiale della Repubblica.

Allo stesso tempo la tutela delle minoranze linguistiche deve essere considerata uno dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

L'incrocio dei due valori costituzionali, primazia della lingua italiana e tutela delle lingue minoritarie, si pone con particolare accento nell'ambito della toponomastica, la quale assicura la formale individuazione dei nomi di luogo, ma possiede anche una funzione comunicativa e simbolica, tesa a valorizzare, nelle denominazioni, le tradizioni storiche del territorio e della comunità.

L'ordinamento, con la legge 482/1999 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche), per un verso ribadisce che la lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano (articolo 1, comma 1); per un altro, espressamente stabilisce che, nei Comuni in cui si applica il

regime di tutela da essa previsto, i consigli comunali possono deliberare, in aggiunta ai toponimi ufficiali, l'adozione di toponimi conformi alle tradizioni e agli usi locali (articolo 10).

L'articolo 99 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige espressamente prevede che la lingua italiana è la lingua ufficiale dello Stato, a cui è parificata la lingua tedesca, e che essa fa testo negli atti aventi carattere legislativo e nei casi nei quali è prevista la redazione bilingue.

Lo statuto speciale reca altresì disposizioni in materia di toponomastica le quali non apportano, tuttavia, alcuna deroga all'ufficialità della lingua italiana ma si limitano a imporre, nei vari casi, l'utilizzo di denominazioni anche in lingua tedesca, ladina, mochena o cimbra.

Per quel che concerne specificamente la lingua ladina, il suo impiego nella toponomastica unitamente a quella italiana, è ribadito da disposizioni di attuazione dello statuto speciale: dall'articolo 73 del d.p.r. 574/1951, e ad ulteriore conferma, dall'articolo 5 del d.lgs. 592/1993 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino Alto-Adige concernenti disposizioni di tutela della popolazione ladina, mochena e cimbra della provincia di Trento) che individua, con il toponimo bilingue, sette località ladine, tra le quali i Comuni di Pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich, la cui fusione ha originato il nuovo comune istituito dalla legge regionale impugnata.

Secondo la Corte dal richiamato quadro normativo emerge che nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol devono essere utilizzati, per un verso, toponimi anche in lingua tedesca nella Provincia autonoma di Bolzano e, per un altro, toponimi anche in lingua ladina, cimbra o mochena, nei territori ove sono presenti le rispettive popolazioni, sempre nel rispetto della primazia della lingua ufficiale della Repubblica.

Il legislatore regionale, invece, nella denominazione del nuovo comune, Sèn Jan di Fassa - Sèn Jan, ha fatto ricorso, nella prima parte di tale toponimo (Sèn Jan di Fassa), a una denominazione mistilingue che non può dirsi espressa in lingua italiana solo perché, come invece sostenuto dalla difesa regionale, fa riferimento alla Valle di Fassa. La normativa statutaria impone, al contrario, come sopra evidenziato che il toponimo sia espresso, per una parte, interamente nella lingua italiana e, per un'altra, anche nella lingua minoritaria.

La Corte dichiara, dunque, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1, 2 e 4, della l.r. 8/2017 nella parte in cui utilizza la denominazione *Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan* anziché quella di *San Giovanni di Fassa-Sèn Jan*.

La questione sollevata in riferimento all'articolo 6 Cost. resta assorbita. La dichiarazione d'illegittimità costituzionale si estende poi in via consequenziale, ai sensi dell'articolo 27 della legge 87/1953, alle ulteriori disposizioni della legge impugnata che utilizzano la denominazione Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan anziché quella di San Giovanni di Fassa-Sèn Jan oltre che, ovviamente, al titolo della legge.

Enti locali - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Istituzione del Comune di Sen Jan di Fassa-Sen Jan, mediante la fusione dei Comuni di Pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich - Adozione del bilinguismo nella toponomastica. - Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 31 ottobre 2017, n. 8 (Istituzione del nuovo Comune di Sen Jan di Fassa - Sen Jan mediante la fusione dei comuni di Pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich), artt. 1, commi 1, 2 e 4; 2, comma 1; 3, comma 1; 6, comma 1; 9, commi 2 e 3; 10, comma 1; 12; 13 e 14. (T-180210) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.47 del 28-11-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 31 ottobre 2017, n. 8 (Istituzione del nuovo Comune di Sèn Jan di Fassa - Sèn Jan mediante la fusione dei comuni di Pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich), promosso dal

Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 dicembre 2017-3 gennaio 2018, depositato in cancelleria il 3 gennaio 2018, iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

udito nella udienza pubblica del 25 settembre 2018 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Barbara Randazzo per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 31 ottobre 2017, n. 8 (Istituzione del nuovo Comune di Sèn Jan di Fassa - Sèn Jan mediante la fusione dei comuni di Pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich). Il ricorrente lamenta che la denominazione del Comune di nuova istituzione sia espressa soltanto in lingua ladina, anziché congiuntamente in lingua italiana e in lingua ladina: ciò renderebbe la disposizione impugnata in contrasto con l'art. 99 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 al quale la lingua ufficiale dello Stato è quella italiana, nonché con gli artt. 5 e 6 della Costituzione, i quali osterebbero «a previsioni discriminatorie della maggioranza linguistica italiana» e, quindi, all'utilizzo di denominazioni toponomastiche espresse unicamente nell'idioma locale.

2.– La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha eccepito la tardività del ricorso, in ragione del fatto che il Commissario del Governo della Provincia autonoma di Trento, benché fosse a conoscenza della scelta della denominazione del nuovo Comune, non abbia al riguardo «manifestato tempestivamente alcun dubbio di costituzionalità».

L'eccezione non è fondata.

Come ha correttamente posto in evidenza l'Avvocatura generale dello Stato nella memoria difensiva, il Commissario del Governo – secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 7 novembre 1950, n. 16 (Sull'esercizio del referendum applicato alla costituzione di nuovi Comuni, a mutamenti delle circoscrizioni comunali, della denominazione o del capoluogo dei Comuni), ancora vigente a quel momento – è stato chiamato a esprimersi soltanto sulla data di convocazione del referendum per l'istituzione del nuovo Comune, la quale data, in base alla richiamata norma regionale, deve essere stabilita d'intesa con la Giunta regionale.

L'aver raggiunto tale intesa, normativamente richiesta, non può considerarsi quale tacito assenso alla denominazione del nuovo Comune: e ciò, a prescindere da ogni considerazione sulla effettiva possibilità, per il Commissario del Governo, di muovere rilievi alla predetta denominazione o di impugnare i relativi atti amministrativi.

Né, a sostegno dell'eccezione, può ritenersi utilmente evocata la sentenza n. 2 del 2018 di questa Corte, la quale, secondo la lettura proposta dalla difesa regionale, avrebbe affermato che i vizi del procedimento referendario, in quanto sindacabili dinanzi al giudice amministrativo, non possono essere fatti valere per la prima volta in sede di giudizio costituzionale.

In tale pronuncia questa Corte – se ha riconosciuto che il sindacato del giudice amministrativo sugli atti del procedimento referendario ex art. 133 Cost. «deve risultare pieno e

tempestivo», al fine di ridurre la possibilità che le controversie relative alla legittimità della procedura referendaria emergano successivamente all'approvazione della legge – non ha certo escluso, in caso di mancata impugnazione dei predetti atti, la sindacabilità dell'atto legislativo

Tutt'al contrario, ha affermato che gli eventuali vizi della procedura referendaria si traducono in vizio formale della legge, osservando come, in tal modo, «senza ledere la giurisdizione del giudice amministrativo, [venga preservata] la posizione di questa Corte, alla quale l'art. 134 Cost. affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione anche regionale» (sentenza n. 2 del 2018).

Deve d'altra parte osservarsi che – a seguire la prospettiva della Regione resistente – verrebbe a configurarsi una condizione di procedibilità per l'impugnazione, da parte dello Stato, delle leggi regionali adottate ex art. 133 Cost., la cui mancata soddisfazione finirebbe per determinare la decadenza dall'esercizio di un potere costituzionalmente sancito dall'art. 127 Cost.: il che non potrebbe che formare oggetto di espressa previsione, anch'essa di rango costituzionale.

L'impugnazione del Governo non può che considerarsi, dunque, tempestiva, tanto più che, nella specie, non viene neppure in discorso la regolarità della procedura referendaria.

3.– La resistente ha eccepito, inoltre, l'insussistenza della materia del contendere.

Essa sarebbe venuta meno in ragione della nota del 10 gennaio 2018 del Sottosegretario per gli affari regionali – trasmessa al Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e al Commissario straordinario del neoistituito Comune – nella quale si affermava che, in caso di approvazione di una legge regionale che avesse modificato la censurata denominazione del Comune in quella di «Sèn Jan di Fassa», eliminando la ulteriore dizione «Sèn Jan», sarebbe stata proposta al Consiglio dei ministri la rinuncia all'odierna impugnativa. Denominazione, quella ora richiamata, che fornirebbe «piena e ampia soddisfazione» alla resistente.

Anche tale eccezione non è fondata.

L'attività del Sottosegretario per gli affari regionali – che è svolta su un piano prettamente politico-istituzionale – non può impegnare il Consiglio dei ministri, unico organo legittimato a disporre del ricorso, né tantomeno condizionare lo scrutinio di legittimità costituzionale condotto da questa Corte. L'interesse alla coltivazione del ricorso da parte del Governo, d'altra parte, è testimoniato dal deposito, ad opera dell'Avvocatura generale dello Stato, della memoria in prossimità dell'udienza pubblica, con la quale si è insistito per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

4.– Ancora in via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento all'art. 5 Cost.

La doglianza è, infatti, apodittica, essendosi limitato il Presidente del Consiglio dei ministri a rilevare che il principio di unità e indivisibilità della Repubblica «osterebbe all'utilizzo di denominazioni toponomastiche espresse unicamente in idioma locale».

A sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale non può proporsi, come nella specie, una motivazione meramente assertiva, ma devono essere specificamente e congruamente indicate le ragioni per le quali la norma impugnata si pone in contrasto con i parametri evocati (ex plurimis, sentenze n. 152 del 2018, n. 32 del 2017, n. 37 del 2016 e n. 251 del 2015).

5.– Nel merito, la questione proposta in riferimento all'art. 99 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige è fondata.

5.1.– La giurisprudenza di questa Corte ha da tempo riconosciuto che la lingua italiana è l'«unica lingua ufficiale» del sistema costituzionale (sentenza n. 28 del 1982) e che tale qualificazione «non ha evidentemente solo una funzione formale, ma funge da criterio interpretativo generale delle diverse disposizioni che prevedono l'uso delle lingue minoritarie, evitando che esse possano essere intese come alternative alla lingua italiana o comunque tali da porre in posizione marginale la

lingua ufficiale della Repubblica» (sentenza n. 159 del 2009). Il primato della lingua italiana – si è anche detto ancor più di recente – «non solo è costituzionalmente indefettibile [ma è] decisivo per la perdurante trasmissione del patrimonio storico e dell'identità della Repubblica, oltre che garanzia di salvaguardia e di valorizzazione dell'italiano come bene culturale in sé» (sentenza n. 42 del 2017).

Allo stesso tempo, la lingua non può non essere un «elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare» (sentenze n. 88 del 2011 e n. 15 del 1996), in quanto è «mezzo primario di trasmissione» (sentenza n. 62 del 1992) dei valori culturali che essa esprime.

È in quest'ottica che la tutela delle minoranze linguistiche deve essere considerata «uno dei principi fondamentali» dell'ordinamento costituzionale, espressione di «un rovesciamento di grande portata politica e culturale, rispetto all'atteggiamento nazionalistico manifestato dal fascismo» (sentenza n. 15 del 1996) e diretto «alla consapevole custodia e valorizzazione di patrimoni di sensibilità collettiva vivi e vitali nell'esperienza dei parlanti, per quanto riuniti solo in comunità diffuse e numericamente “minori”» (sentenza n. 170 del 2010).

5.2.– L'incrocio dei due valori costituzionali – primazia della lingua italiana e tutela delle lingue minoritarie – si pone con particolare accento nell'ambito della toponomastica, dove viene in rilievo non solo una funzione pratica, volta ad assicurare la formale individuazione dei nomi di luogo, ma anche una funzione comunicativa e simbolica, tesa a valorizzare nelle denominazioni le tradizioni storiche del territorio e della comunità che in quei luoghi vive, garantendone la continuità del patrimonio culturale e linguistico.

È in questa prospettiva che, a livello internazionale, la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, adottata dal Consiglio d'Europa il 5 novembre 1992, prevede che le Parti si impegnano a permettere o incoraggiare «l'uso o l'adozione, se del caso congiuntamente con l'adozione della denominazione nella(e) lingua(e) ufficiale(i), di forme tradizionali e corrette della toponomastica nelle lingue regionali o minoritarie» (art. 10, comma 2, lettera g).

Nello stesso senso si muove, poi, la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, adottata dal Consiglio d'Europa il 1° febbraio 1995, ratificata ed eseguita in Italia con la legge 28 agosto 1997, n. 302 (Ratifica ed esecuzione della convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995), il cui art. 11, comma 3, prevede che «[n]elle regioni tradizionalmente abitate da un numero rilevante di persone appartenenti ad una minoranza nazionale, le Parti, nel quadro del loro sistema legislativo, non esclusi, se del caso, accordi con altri Stati, si sforzeranno, tenendo conto delle loro condizioni specifiche, di presentare le denominazioni tradizionali locali, i nomi delle strade ed altre indicazioni topografiche destinate al pubblico, anche nella lingua minoritaria, allorché vi sia una sufficiente domanda per tali indicazioni».

Il medesimo indirizzo, pur in assenza di un'organica normativa in materia di toponomastica, è seguito nel nostro ordinamento.

La legge 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche), infatti, per un verso ribadisce che la lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano (art. 1, comma 1); per un altro, espressamente stabilisce – secondo un «equilibrato procedimento» (sentenza n. 159 del 2009) che valorizza le lingue e le culture minoritarie, contestualmente preservando il patrimonio linguistico e culturale dell'italiano – che, nei Comuni in cui si applica il regime di tutela da essa previsto, «in aggiunta ai toponimi ufficiali, i consigli comunali possono deliberare l'adozione di toponimi conformi alle tradizioni e agli usi locali» (art. 10).

5.3.– L'art. 99 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige espressamente ribadisce che la lingua italiana «è la lingua ufficiale dello Stato», cui nella Regione è parificata la lingua tedesca, e che essa «fa testo negli atti aventi carattere legislativo e nei casi nei quali [dal medesimo] statuto è prevista la redazione bilingue».

Lo statuto speciale reca altresì disposizioni in tema di toponomastica le quali, dettando una disciplina che è profondamente influenzata dalle vicende storiche che hanno interessato la Regione nel corso della prima metà del secolo scorso, non apportano, tuttavia, alcuna deroga all'ufficialità

della lingua italiana – la quale, dunque, deve essere necessariamente adoperata anche in tale ambito – ma si limitano a imporre, nei vari casi, l'utilizzo di denominazioni anche in lingua tedesca, ladina, mochena o cimbra: l'art. 7, primo comma, dello statuto, riprendendo quasi testualmente l'art. 133 Cost., stabilisce che «Con leggi della regione, sentite le popolazioni interessate, possono essere istituiti nuovi comuni e modificate le loro circoscrizioni e denominazioni»; l'art. 8, n. 2, attribuisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano la potestà legislativa nella toponomastica cosiddetta minore, «fermo restando l'obbligo della bilinguità nel territorio della provincia di Bolzano»; l'art. 101 prevede che «Nella Provincia di Bolzano le amministrazioni pubbliche devono usare, nei riguardi dei cittadini di lingua tedesca, anche la toponomastica tedesca, se la legge provinciale ne abbia accertata l'esistenza ed approvata la dizione»; l'art. 102, infine, stabilisce che le popolazioni ladine, mochene e cimbre hanno «diritto al rispetto della toponomastica e delle tradizioni delle popolazioni stesse».

Per quel che concerne specificamente la lingua ladina, il suo impiego nella toponomastica, ma unitamente a quella italiana, è ribadito da disposizioni di attuazione dello statuto speciale: l'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1951, n. 574 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), prevede espressamente che «nelle valli ladine può essere usato nella toponomastica locale, oltre che la lingua italiana e la lingua tedesca, anche il ladino»; a conferma, l'art. 5 del decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino Alto-Adige concernenti disposizioni di tutela della popolazione ladina, mochena e cimbra della provincia di Trento) individua, con il toponimo bilingue, sette località ladine, tra le quali i Comuni di Pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich, la cui fusione ha originato il nuovo Comune di cui alla legge regionale impugnata.

Dal richiamato quadro normativo emerge, pertanto, che nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol – oggi individuata con toponimo bilingue dall'art. 116 Cost., quale sostituito dall'art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – devono essere utilizzati, per un verso, toponimi anche in lingua tedesca nella Provincia autonoma di Bolzano e, per un altro, al fine di rispettarne le tradizioni, toponimi anche in lingua – secondo i casi – ladina, cimbra o mochena, nei territori ove sono presenti le rispettive popolazioni.

Prescrivendo la compresenza della lingua italiana e, a volta a volta, delle lingue minoritarie, viene apprestata una tutela alle minoranze linguistiche e al loro patrimonio culturale in tema di toponomastica, senza tuttavia far venire meno, neppure in tale ambito, la primazia della lingua ufficiale della Repubblica, espressamente riconosciuta dall'art. 99 dello statuto speciale.

5.4.– Il legislatore regionale, con la disposizione censurata, ha bensì adoperato, per il Comune di nuova istituzione, un toponimo bilingue – così mostrando di essere consapevole di dover utilizzare, nell'individuazione del nomen del nuovo ente locale, tanto la lingua italiana quanto quella ladina – ma ha fatto ricorso, nella prima parte di tale toponimo (Sèn Jan di Fassa), a una denominazione mistilingue che non può dirsi espressa in lingua italiana sol perché, come invece sostenuto dalla difesa della resistente, fa riferimento alla Valle di Fassa.

La normativa statutaria, nel prescrivere il bilinguismo anche nella toponomastica, impone, al contrario, che il toponimo sia espresso, per una parte, interamente nella lingua italiana e, per un'altra, anche nella lingua minoritaria.

Né può ritenersi che l'utilizzo, nella denominazione del nuovo Comune, delle parole italiane «San Giovanni» avrebbe determinato, come adombrato dalla difesa regionale, una forzosa italianizzazione di un toponimo storicamente e tradizionalmente radicato sul territorio.

Va osservato, in primis, che il toponimo «Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan» – espressione d'una «scelta politica» (sentenza n. 2 del 2018) che, sentite le popolazioni interessate, il Consiglio regionale ha compiuto con la legge impugnata – adopera il nome di un santo, ovviamente non sconosciuto alla lingua italiana, di modo che l'uso della locuzione «San Giovanni» non sarebbe stato il frutto di una traduzione coatta di un toponimo in verità intraducibile.

Deve rilevarsi, inoltre, che «San Giovanni» è toponimo che, come pianamente emerge dai lavori preparatori della legge regionale censurata, era già diffusamente presente nei territori ove sorge il nuovo Comune, tanto che era utilizzato per denominare una frazione del preesistente Comune di Vigo di Fassa-Vich.

5.5.– Deve, dunque, essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 1, 2 e 4, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 8 del 2017, nella parte in cui utilizza la denominazione «Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan» anziché quella di «San Giovanni di Fassa-Sèn Jan».

6.– La questione sollevata in riferimento all’art. 6 Cost. resta assorbita.

7.– La dichiarazione d’illegittimità costituzionale deve essere estesa in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), alle ulteriori disposizioni della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 8 del 2017 (artt. 2, comma 1; 3, comma 1; 6, comma 1; 9, commi 2 e 3; 10, comma 1; 12; 13 e 14) che, al pari di quella censurata, utilizzano la denominazione «Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan» anziché quella di «San Giovanni di Fassa-Sèn Jan». Va da sé che dovrà essere coerentemente corretto anche il titolo della legge.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 31 ottobre 2017, n. 8 (Istituzione del nuovo Comune di Sèn Jan di Fassa - Sèn Jan mediante la fusione dei comuni di Pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich), nella parte in cui utilizza la denominazione «Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan» anziché quella di «San Giovanni di Fassa-Sèn Jan»;

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, comma 1, 3, comma 1, 6, comma 1, 9, commi 2 e 3, 10, comma 1, 12, 13 e 14 della legge reg. Trentino Alto-Adige, nella parte in cui utilizzano la denominazione «Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan» anziché quella di «San Giovanni di Fassa-Sèn Jan».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Franco MODUGNO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2018.

Sentenza: 9 ottobre 2018, n. 215

Materia: ambiente – gestione dei rifiuti

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli articoli 13, 94 e 208, comma 13, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 13, 15, comma 4, e 23 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 20 ottobre 2017, n. 34 (Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare)

Esito:

- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 34/2017, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 13 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e all'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 15, comma 4, e 23 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 34/2017, promosse, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione, rispettivamente, agli articoli 94 e 208, comma 13, del d.lgs. n. 152 del 2006, e all'art. 4 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia;

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, degli articoli 13, 15, comma 4, e 23 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 20 ottobre 2017, n. 34 (Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli articoli 13, 94 e 208, comma 13, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Secondo la difesa erariale, l'art. 13 della l.r. 34/2017 del Friuli-Venezia Giulia, violerebbe, in particolare, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 13, comma 1, del d.lgs. 152/2006 (c.d. codice dell'ambiente), in quanto non prevede, nel procedimento di formazione e approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti, la fase di valutazione e di consultazione preliminare al fine della redazione del "*rappporto ambientale*". Inoltre, l'art. 15, comma 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017, nel prevedere, quale unico criterio per la localizzazione di discariche di rifiuti pericolosi e non pericolosi in prossimità di opere di captazione di acque destinate al consumo umano, solo quello della distanza superiore a tremila metri dai punti di captazione posti a valle delle stesse, rispetto alla direzione dei flussi di alimentazione della captazione, violerebbe, in particolare, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 94 del d.lgs. 152/2006.

L'art. 23 della medesima legge reg. Friuli-Venezia Giulia 34/2017 violerebbe, in particolare, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 208, comma 13, del d.lgs. 152/2006, in quanto prevede procedure di intervento da parte dell'autorità competente in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzative almeno in parte differenti da quanto stabilito dalla citata disposizione statale. Il ricorrente sostiene che la disciplina regionale impugnata, alla luce del raffronto con le corrispondenti previsioni del d.lgs. n. 152 del 2006, abbia comportato una riduzione del livello di tutela rispetto a quello assicurato dal codice dell'ambiente.

La Corte, ricorda che la disciplina della gestione dei rifiuti è riconducibile alla materia *“tutela dell'ambiente”* e *“dell'ecosistema”*, riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. alla competenza esclusiva dello Stato, ferme restando per le Regioni ad autonomia differenziata le previsioni statutarie. In tale materia, lo Stato può dettare una disciplina di protezione uniforme valida per tutte le Regioni e non derogabile da queste e ricorda, in particolare, le sentenze 154/2016 e 244/2016.

La Corte nel rammentare la sentenza 58/2015, sottolinea che la disciplina statale *“costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino”*.

La Corte ricorda ancora che la *“tutela dell'ambiente”* e *“dell'ecosistema”* rappresenta una materia naturalmente trasversale, nel senso che interseca materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni, innanzi tutto quella del *“governo del territorio”*, essendo la tutela dell'ambiente anche in funzione di presidio dell'integrità di quest'ultimo.

Ma possono venire in rilievo profili che attengono alla tutela della *“salute”* o alla *“protezione civile”* (di competenza concorrente) o all'agricoltura e foreste (di competenza residuale). In materia ambientale, la Corte afferma che, rimanendo la riserva allo Stato del potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, possono dispiegarsi le competenze proprie delle Regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In particolare, quanto alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la competenza esclusiva del legislatore statale può intersecare quella primaria della Regione in materia di *“urbanistica”* (art. 4, numero 12, dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia) o quella concorrente in materia di *“igiene e sanità”* (art. 5, numero 16, dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia).

Nell'esercizio di tali competenze regionali può anche esserci un'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale, ma solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente.

Le Regioni possono stabilire, per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze, livelli di tutela più elevati, pur sempre con il limite del rispetto della normativa statale di tutela dell'ambiente (la Corte ricorda la sentenza 61/2009).

La Corte, in tema di riparto delle competenze legislative quanto alla disciplina dei rifiuti, è stato di recente confermato dalla sentenza 150/2018 che, sul presupposto secondo cui la *“tutela dell'ambiente”* interseca inestricabilmente altri interessi e competenze, ha ribadito che la disciplina dei rifiuti attiene alla materia *“tutela dell'ambiente”* e *“dell'ecosistema”*, riservata, in base all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato.

La disciplina statale, segnatamente il codice dell'ambiente, costituisce un limite per gli interventi normativi delle Regioni e delle Province autonome che, pur attenendo a materie di loro competenza, intersecano la tutela dell'ambiente.

La Corte ricorda che, in un'ottica di cooperazione ed integrazione oltre che di attuazione della disciplina statale, è talora la stessa legge statale a demandare alla legislazione regionale il completamento di aspetti specifici della tutela dell'ambiente.

L'art. 3 quinquies del d.lgs. 152/2006, demanda alle Regioni (e alle Province autonome di Trento e di Bolzano) di adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali e sempre tenendo conto che i

principi contenuti nel decreto legislativo indicato costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale.

Alle Regioni è demandato, altresì, di individuare, quanto alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, le aree di salvaguardia distinte in zone di tutela assoluta e zone di rispetto, nonché le zone di protezione (art. 94 cod. ambiente).

Il successivo art. 196 cataloga in dettaglio le competenze delle Regioni, demandando ad esse, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del medesimo decreto legislativo, tra l'altro, *“la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti”*; *“la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani”*; *“l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti”*; *“l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi”*; *“la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei”* al loro smaltimento.

Nell'esercizio di tale competenza delegata, le disposizioni legislative del citato codice dell'ambiente operano quali limiti per la normativa delle Regioni, anche a statuto speciale, le quali devono mantenere la propria legislazione negli ambiti dei vincoli posti dal codice, non potendo esse derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, né determinare un affievolimento o una minore efficacia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Ricostruito il quadro normativo di riferimento la Corte esamina la questione di costituzionalità, che ha ad oggetto l'art. 13 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 34/2017, recante la disciplina della formazione ed approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti.

In particolare, tale disposizione, pur rinviando genericamente alle norme relative alla procedura di verifica di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica (d'ora in avanti: VAS), prevede che la struttura regionale competente in materia di gestione dei rifiuti provvede alla predisposizione del Piano e l'attivazione del procedimento di cui agli articoli 12 e 13 del d.lgs. n. 152 del 2006. La norma impugnata, infatti, prevede direttamente l'adozione, da parte della Giunta regionale, del progetto del Piano, munito del relativo «rapporto ambientale» e della sintesi non tecnica.

Il ricorrente deduce la violazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell'ambiente, perché la disposizione regionale, nel disciplinare il procedimento di formazione e approvazione del Piano, non include, all'interno del procedimento, la fase di valutazione e di consultazione preliminare ai fini della redazione del *“rapporto ambientale”* di cui all'art. 13 del d.lgs. 152/2006. Tale omessa previsione determinerebbe il vulnus ai parametri costituzionali indicati in ricorso, ma essenzialmente all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Per la Corte la questione non è fondata essendo possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, confermando la richiesta della Regione Friuli-Venezia Giulia, è un'interpretazione costituzionalmente orientata nel senso che non è esclusa, e quindi trova applicazione, l'ordinaria procedura di verifica di assoggettamento alla VAS, quale regolata dal codice dell'ambiente.

In effetti, soccorre in proposito il generale canone dell'interpretazione adeguatrice che consente di superare la censura di incostituzionalità.

Se c'è una possibilità di interpretazione conforme a Costituzione, la questione di legittimità costituzionale è infondata nei termini di tale interpretazione.

Nella legge regionale impugnata c'è una disposizione chiave, l'art. 39, che prevede che *“per quanto non disposto dalla presente legge si applica la normativa statale vigente in materia”*.

Non è una disposizione di stile, priva di sostanziale portata normativa, ma una norma di raccordo sistematico, con automatico rinvio alla legislazione statale, in piena sintonia con i limiti di competenza del legislatore regionale, anche ad autonomia differenziata, in una materia, quale quella della tutela dell'ambiente, che appartiene alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Da tale norma di rinvio discende, con riferimento alla disposizione censurata, un canone generale interpretativo, per cui la mancata previsione di un adempimento o di una prescrizione,

quale il previo procedimento di verifica di assoggettamento a VAS, secondo le disposizioni contenute negli articoli 12 e seguenti del d.lgs. 152/2006, non significa sua esclusione.

La disposizione impugnata, così interpretata, si sottrae alle censure del ricorrente e la questione di costituzionalità può essere dichiarata non fondata.

La seconda questione di costituzionalità ha ad oggetto l'art. 15, comma 4, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 34/2017, che fissa i criteri localizzativi regionali degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti.

La disposizione impugnata stabilisce che *“ai fini della salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano erogate a terzi mediante impianto di acquedotto che riveste carattere di pubblico interesse, le discariche per rifiuti pericolosi e per rifiuti non pericolosi sono localizzate a distanza superiore a tremila metri dai punti di captazione posti a valle delle stesse, rispetto alla direzione dei flussi di alimentazione della captazione”*.

Per la Corte la questione non è fondata.

In particolare, e per ciò che rileva in questo giudizio di costituzionalità, la disposizione statale prevede che, in assenza dell'individuazione da parte delle Regioni o delle Province autonome della zona di rispetto ai sensi del comma 1 dell'art. 94, la medesima ha un'estensione di duecento metri di raggio rispetto al punto di captazione o di derivazione.

La disposizione regionale, nel prevedere la localizzazione delle discariche a una distanza superiore a tremila metri, nella specifica ipotesi di impianti collocati a monte dei punti di captazione delle acque, ha dettato un criterio più rigoroso rispetto a quello previsto dal codice dell'ambiente, non riducendo, ma anzi innalzando i livelli di tutela.

L'art. 15, comma 4, della l.r. 34/2017, non apporta una deroga ai criteri di cui alla disposizione statale (art. 94 cod. ambiente), ma individua un criterio aggiuntivo per la localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti a monte dei punti di captazione di acque destinate al consumo umano, così elevando lo standard di tutela dell'ambiente quando viene in rilievo il più specifico aspetto della tutela della salute in relazione alla prevenzione del rischio di inquinamento delle falde acquifere.

La terza questione ha ad oggetto l'art. 23 della legge regionale suddetta, relativamente alla decadenza dell'autorizzazione unica in caso di violazione delle sue prescrizioni cui non sia seguito, da parte del gestore inadempiente, l'adeguamento prescritto dalla relativa diffida.

Il ricorrente censura la disposizione in quanto afferma che essa prevede *“procedure di intervento da parte dell'autorità competente in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzative almeno in parte differenti da quanto stabilito dall'art. 208, comma 13, del d.lgs. n. 152 del 2006”*.

Per la Corte la questione è quindi ammissibile ma nel merito la stessa non è fondata.

L'art. 208 cod. ambiente prevede che i soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi, devono presentare una specifica domanda alla Regione competente per territorio.

A seguito dell'espletamento dell'analitica procedura descritta ai commi 2, 3, 4, 5, 6 e 7, la Regione competente procede al rilascio dell'autorizzazione unica o con il diniego motivato della stessa.

Nel caso di rilascio, l'art. 208 del decreto legislativo citato, al comma 11, individua le condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire l'attuazione della tutela dell'ambiente.

La medesima disposizione stabilisce, poi, al comma 13, norma interposta violata dalla disposizione regionale censurata, che, in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione, l'autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione:

- a) alla diffida, stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze;
- b) alla diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente;

c) alla revoca dell'autorizzazione in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente.

A fronte di questa disciplina statale, le censure del ricorrente si appuntano sulla asserita differente disciplina regionale in tema di conseguenze dell'inosservanza delle prescrizioni contenute nell'atto di diffida rispetto a quelle previste a livello statale.

Lo schema sanzionatorio della disposizione regionale ripete quello della disposizione statale nell'ipotesi di maggiore rilevanza: quello della situazione di pericolo per la salute pubblica causata dall'esercizio dell'attività dell'impianto.

Invece, l'allineamento non è così puntuale nel caso di altre situazioni parimenti riconducibili a inadempienze del gestore.

La questione di costituzionalità dell'art. 13 della l.r. 34/2017 non è fondata perché della stessa è possibile dare un'interpretazione adeguatrice secondo cui trovano applicazione le disposizioni del codice dell'ambiente indicate a parametro interposto e dunque, le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 15, comma 4, e 23 della l.r. 34/2017 non sono fondate perché non violano le disposizioni del codice dell'ambiente indicate a parametro interposto.

Ambiente – Gestione dei rifiuti – Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – Procedimento di approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti – Criteri di localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti pericolosi e non pericolosi in prossimità di un'opera di captazione di acque destinate al consumo umano – Inosservanza delle prescrizioni o delle condizioni stabilite dall'autorizzazione unica. - Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 20 ottobre 2017, n. 34 (Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare), artt. 13, 15, comma 4, e 23. (T-180215) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.47 del 28-11-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, 15, comma 4, e 23 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 20 ottobre 2017, n. 34 (Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22 dicembre 2017, depositato in cancelleria il 29 dicembre 2017, iscritto al n. 92 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2018 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato dello Stato Francesca Morici 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, in via principale, degli artt. 13, 15, comma 4, e 23 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 20 ottobre 2017, n. 34 (Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 13, 94 e 208, comma 13, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Secondo la difesa erariale, l'art. 13 della suddetta legge regionale violerebbe, in particolare, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 13, comma 1, cod. ambiente, in quanto non prevede, nel procedimento di formazione e approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti, la fase di valutazione e di consultazione preliminare al fine della redazione del «rapporto ambientale».

Inoltre, l'art. 15, comma 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017, nel prevedere, quale unico criterio per la localizzazione di discariche di rifiuti pericolosi e non pericolosi in prossimità di opere di captazione di acque destinate al consumo umano, solo quello della distanza superiore a tremila metri dai punti di captazione posti a valle delle stesse, rispetto alla direzione dei flussi di alimentazione della captazione, violerebbe, in particolare, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 94 del d.lgs n. 152 del 2006.

Infatti, richiamando un unico criterio spaziale, esclude una più articolata valutazione del sito di localizzazione che consenta di apprezzare, per ogni singolo insediamento, il rispetto delle norme di sicurezza, in armonia con le disposizioni statali, e segnatamente con l'art. 94 citato, che impongono la regolamentazione della localizzazione in ragione delle caratteristiche idrogeologiche dei siti interessati.

Infine, l'art. 23 della medesima legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017 violerebbe, in particolare, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 208, comma 13, del d.lgs n. 152 del 2006, in quanto prevede procedure di intervento da parte dell'autorità competente in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzative almeno in parte differenti da quanto stabilito dalla citata disposizione statale.

In sintesi, il ricorrente si duole che la disciplina regionale impugnata, in tema di gestione dei rifiuti, alla luce del raffronto con le corrispondenti previsioni del d.lgs. n. 152 del 2006, abbia comportato una riduzione del livello di tutela rispetto a quello assicurato dal codice dell'ambiente.

2.– Va innanzi tutto premesso che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, la disciplina della gestione dei rifiuti è riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema», riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. alla competenza esclusiva dello Stato, ferme restando per le Regioni ad autonomia differenziata le previsioni statutarie.

In tale materia, lo Stato può dettare una disciplina di protezione uniforme valida per tutte le Regioni e non derogabile da queste (ex multis, sentenze n. 244 e n. 154 del 2016).

Ha affermato questa Corte che la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenza n. 58 del 2015).

La «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» rappresenta una materia naturalmente trasversale, nel senso che interseca materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni, innanzi tutto quella del «governo del territorio», essendo la tutela dell'ambiente anche in funzione di presidio dell'integrità di quest'ultimo.

Ma possono venire in rilievo profili che attengono alla tutela della «salute» o alla «protezione civile» (di competenza concorrente) o all'agricoltura e foreste (di competenza residuale).

Quindi, la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» può incontrare altri interessi e competenze, con la conseguenza che – ferma restando la riserva allo Stato del potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale – possono dispiegarsi le competenze proprie delle Regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali.

In particolare, quanto alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la competenza esclusiva del legislatore statale può intersecare quella primaria della Regione in materia di «urbanistica» (art. 4, numero 12, dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia) o quella concorrente in materia di «igiene e sanità» (art. 5, numero 16, dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia); né, per ciò solo, può dirsi che vi sia violazione di tali norme.

Nell'esercizio di tali competenze regionali può anche esserci un'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale, ma solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente: le Regioni possono stabilire, per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze, livelli di tutela più elevati, pur sempre con il limite del rispetto della normativa statale di tutela dell'ambiente (sentenza n. 61 del 2009).

Nello stesso tempo – ha affermato questa Corte – il legislatore regionale non può prevedere «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).

Questo orientamento della giurisprudenza della Corte, in tema di riparto delle competenze legislative quanto alla disciplina dei rifiuti, è stato di recente confermato dalla sentenza n. 150 del 2018 che – sul presupposto secondo cui la «tutela dell'ambiente» interseca inestricabilmente altri interessi e competenze – ha ribadito che la disciplina dei rifiuti attiene alla materia «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema», riservata, in base all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato.

La disciplina statale – e segnatamente il codice dell'ambiente – costituisce un limite per gli interventi normativi delle Regioni e delle Province autonome che, pur attenendo a materie di loro competenza, intersecano la tutela dell'ambiente.

2.1.– Vi è poi, nella disciplina ambientale, un ulteriore coinvolgimento delle Regioni in un'ottica cooperativa di integrazione e attuazione della disciplina statale e nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

È talora la stessa legge statale a demandare alla legislazione regionale il completamento di aspetti specifici della tutela dell'ambiente.

Ed è ciò che fa in generale l'art. 3 quinquies del d.lgs. n. 152 del 2006, che demanda alle Regioni (e alle Province autonome di Trento e di Bolzano) di adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali e sempre tenendo conto che i principi contenuti nel decreto legislativo indicato costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale.

Alle Regioni è demandato, altresì, di individuare, quanto alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, le aree di salvaguardia distinte in zone di tutela assoluta e zone di rispetto, nonché le zone di protezione (art. 94 cod. ambiente).

Altresì, ancora con riferimento alla disciplina dei rifiuti contenuta nella parte quarta del medesimo codice dell'ambiente, le Regioni e le Province autonome sono state chiamate ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle disposizioni di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema contenute in tale parte (art. 177, comma 7). Il successivo art. 196 cataloga in dettaglio le competenze delle Regioni, demandando ad esse, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del medesimo decreto legislativo, tra l'altro, «la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti»; «la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei

rifiuti urbani»; «l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti»; «l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi»; «la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei» al loro smaltimento.

Nell'esercizio di tale competenza delegata, le disposizioni legislative del citato codice dell'ambiente operano quali limiti per la normativa delle Regioni, anche a statuto speciale, le quali devono mantenere la propria legislazione negli ambiti dei vincoli posti dal codice, non potendo esse derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, né determinare un affievolimento o una minore efficacia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

3.- Fatta questa premessa, può esaminarsi innanzi tutto la prima questione di costituzionalità, che ha ad oggetto l'art. 13 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017, recante la disciplina della formazione ed approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti (di seguito: Piano).

In particolare, tale disposizione, pur rinviando genericamente alle norme relative alla procedura di verifica di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica (d'ora in avanti: VAS), prevede che la struttura regionale competente in materia di gestione dei rifiuti provvede alla predisposizione del Piano, considerando le indicazioni elaborate dal Forum dell'economia circolare di cui al precedente art. 4, ma senza che, in realtà, sia parallelamente prescritta – secondo il dato testuale della disposizione – l'attivazione del procedimento di cui agli artt. 12 e 13 del d.lgs. n. 152 del 2006. La norma impugnata, infatti, prevede direttamente l'adozione, da parte della Giunta regionale, del progetto del Piano, munito del relativo «rapporto ambientale» e della sintesi non tecnica.

Il ricorrente deduce la violazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell'ambiente, perché la disposizione regionale, nel disciplinare il procedimento di formazione e approvazione del Piano, non include, all'interno del procedimento, la fase di valutazione e di consultazione preliminare ai fini della redazione del «rapporto ambientale» di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 152 del 2006. Tale omessa previsione determinerebbe il vulnus ai parametri costituzionali indicati in ricorso, ma essenzialmente all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

3.1.- La questione non è fondata, essendo possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata.

3.2.- L'Avvocatura generale dello Stato fonda la sua censura di violazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» su un'interpretazione della disposizione regionale impugnata che è strettamente ancorata al suo dato testuale.

È vero che l'art. 199, comma 1, cod. ambiente, demanda alle Regioni, sentite le Province, i Comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, le Autorità d'ambito di cui all'art. 201, la predisposizione e adozione dei piani regionali di gestione dei rifiuti, per la cui approvazione è richiamata espressamente l'applicazione della procedura di cui alla Parte II dello stesso decreto legislativo in materia di VAS.

E ciò comporta anche una competenza legislativa delegata alle Regioni per regolare l'adattamento dell'ordinario procedimento (amministrativo) di verifica di assoggettamento a VAS alla fattispecie più specifica – in rapporto di genere a specie – del piano regionale di gestione dei rifiuti.

Tuttavia, ciò che dispone l'art. 13 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017, regolando – come recita del resto la stessa rubrica della disposizione – il procedimento di formazione e approvazione del Piano, contrasterebbe con la specifica disciplina del codice dell'ambiente.

Quella contenuta nell'impugnato art. 13 costituisce una regolamentazione dettagliata, che parte dalla predisposizione del Piano (comma 1) e si snoda in una sequenza di distinti momenti del procedimento, fino all'approvazione del Piano stesso con decreto del Presidente della Regione.

La criticità della disposizione, su cui in sostanza si appuntano le censure di illegittimità costituzionale, sta nel passaggio dalla predisposizione del Piano (comma 1), che segna l'avvio del procedimento, all'adozione del progetto di Piano, «munito del relativo rapporto ambientale», con delibera della Giunta regionale (comma 2).

Nell'ordinaria procedura di assoggettamento a VAS il «rapporto ambientale» viene in rilievo – ed è redatto – solo dopo la verifica di assoggettabilità a VAS regolata dagli artt. 12 e 13 del d.lgs. n. 152 del 2006, verifica che parte inizialmente con il cosiddetto «rapporto preliminare».

In particolare, l'art. 12 prevede che l'autorità procedente – che è quella proponente piani o programmi potenzialmente assoggettabili a VAS, in quanto possono avere impatti significativi sull'ambiente – predispose il «rapporto preliminare» che segna l'avvio della procedura di verifica.

Questo rapporto contiene i dati necessari alla verifica degli impatti significativi sull'ambiente che possono essere causati dall'attuazione del piano o programma.

Segue la fase di indagine e confronto (cosiddetta di scoping), quale prescritta dalla direttiva europea 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, che connota tutta la procedura.

L'autorità proponente si relaziona con l'autorità competente e insieme, secondo un principio di leale collaborazione, individuano «i soggetti competenti in materia ambientale da consultare», a partire dagli stessi Comuni e Province e dalle Autorità d'ambito di cui all'art. 201, poi soppresse, le cui funzioni sono state variamente regolate dalle leggi regionali (nella Regione Friuli-Venezia Giulia è stata istituita l'Autorità unica per i servizi idrici e i rifiuti).

Quindi si attiva, in questa preliminare fase procedimentale di verifica dell'assoggettabilità a VAS, un contraddittorio con tutti i soggetti che hanno voce nella materia ambientale.

Ad essi è trasmesso il documento iniziale costituito dal «rapporto preliminare», per acquisirne il parere.

Questa fase è cadenzata da termini ben precisi. I soggetti, ai quali è stato trasmesso il «rapporto preliminare», hanno il termine di trenta giorni per inviare il proprio parere all'autorità procedente e a quella competente.

La quale ultima, tenuto conto delle osservazioni pervenute, verifica se il piano o il programma possa avere impatti significativi sull'ambiente, e, sentita l'autorità procedente, emette il provvedimento di verifica, assoggettando o escludendo il Piano o il programma dalla VAS.

Nel complesso, la fase preliminare di consultazione, esame e verifica, si deve concludere nel termine di novanta giorni dall'invio del «rapporto preliminare».

Di tutto ciò è assicurata la piena conoscibilità affinché chiunque abbia interesse possa avere contezza del possibile impatto ambientale del Piano, essendo infatti prescritto che il risultato della verifica di assoggettabilità, comprese le motivazioni, è pubblicato integralmente nel sito web dell'autorità competente.

È solo dopo, nel successivo iter procedimentale regolato dall'art. 13 cod. ambiente, che viene in rilievo la redazione del «rapporto ambientale», il quale, muovendo dal «rapporto preliminare», contiene tutti i dati emersi nell'attività di scoping (soprattutto dai pareri inviati dai soggetti aventi competenze in materia ambientale), dando atto della consultazione dei soggetti coinvolti nella fase preliminare di verifica di assoggettabilità a VAS, ed evidenzia come siano stati presi in considerazione i contributi pervenuti.

Esaurita questa fase preliminare, il «rapporto ambientale» viene a costituire parte integrante del piano o del programma e ne accompagna il successivo processo di elaborazione e approvazione.

L'art. 13 cod. ambiente disciplina poi in dettaglio l'ulteriore iter procedimentale della proposta di piano o di programma, così come fa in parallelo l'art. 13 della legge regionale impugnata

Ma di ciò non è necessario dar conto, perché il seguito del procedimento non è attinto da alcuna censura di incostituzionalità.

3.3.– Orbene, il ricorrente ha facile gioco nel sostenere che la lettura testuale della disposizione censurata disegna, in termini esaustivi, un procedimento di formazione e approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti, che, rispetto all'ordinario procedimento di verifica di assoggettamento a VAS (art. 12 del d.lgs. n. 152 del 2006) e di successiva adozione o approvazione del piano o programma (art. 13 e seguenti del d.lgs. n. 152 del 2006), costituisce una versione, per così dire, "abbreviata", perché priva della fase di verifica di assoggettamento a VAS.

Il procedimento previsto dalla disposizione censurata parte dalla predisposizione e approvazione del progetto di Piano come momento di avvio del procedimento e associa al progetto di Piano direttamente il «rapporto ambientale».

Ciò potrebbe, in ipotesi, perseguire una finalità di semplificazione e accelerazione, ma lo sarebbe (illegittimamente) a scapito della previa consultazione dei soggetti aventi competenza in materia ambientale, per i quali non è neppure previsto che (successivamente) venga trasmesso il «rapporto ambientale», con sostanziale detrimento della complessiva trasparenza della procedura. Residuerebbe, infatti, solo la successiva pubblicazione del «rapporto ambientale» sul sito istituzionale della Regione e sul Bollettino ufficiale, per consentire a chiunque di prenderne visione e presentare alla Regione osservazioni nel termine di sessanta giorni.

Neppure la difesa della Regione ipotizza che il legislatore regionale abbia inteso disegnare un procedimento speciale e più rapido, senza previa concertazione con i soggetti aventi competenza in materia ambientale.

Anzi, la difesa della Regione – con indubbia lealtà processuale – riconosce nella sostanza che, se la disposizione censurata esaurisse la disciplina del procedimento, come ritiene l'Avvocatura dello Stato e come sembrerebbe essere sulla base di una lettura testuale della stessa, la norma sarebbe effettivamente lesiva della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell'ambiente e, come tale, incostituzionale nella parte in cui non prevede il necessario previo procedimento di verifica di assoggettamento a VAS.

La difesa della Regione chiede, invece, che di tale disposizione sia data un'interpretazione costituzionalmente orientata nel senso che non è esclusa – e quindi trova applicazione – l'ordinaria procedura di verifica di assoggettamento alla VAS, quale regolata dal codice dell'ambiente.

3.4.– In effetti, soccorre in proposito il generale canone dell'interpretazione adeguatrice che consente di superare la censura di incostituzionalità.

Non solo nel giudizio incidentale di costituzionalità, in cui vi è il giudice rimettente, chiamato a interpretare la disposizione censurata, primo e diretto destinatario dell'interpretazione adeguatrice in ipotesi accolta da questa Corte, ma anche nel giudizio in via principale opera tale canone interpretativo in quanto, come nella fattispecie in esame, è ben possibile che la disposizione censurata venga all'esame di un giudice comune in una controversia ordinaria.

Pertanto, se c'è una possibilità di interpretazione conforme a Costituzione, la questione di legittimità costituzionale è infondata nei termini di tale interpretazione.

3.5.– Nella fattispecie sussiste – come giustamente deduce la difesa della Regione – la possibilità dell'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata.

Innanzitutto, nella legge regionale impugnata c'è una disposizione chiave – l'art. 39 – che prevede che «per quanto non disposto dalla presente legge si applica la normativa statale vigente in materia».

Non è una disposizione di stile, priva di sostanziale portata normativa, ma una norma di raccordo sistematico, con automatico rinvio alla legislazione statale, in piena sintonia con i limiti di competenza del legislatore regionale, anche ad autonomia differenziata, in una materia – quale quella della tutela dell'ambiente – che appartiene alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Da tale norma di rinvio discende, con riferimento alla disposizione censurata, un canone generale interpretativo, per cui la mancata previsione di un adempimento o di una prescrizione – quale il previo procedimento di verifica di assoggettamento a VAS, secondo le disposizioni contenute negli artt. 12 e seguenti del d.lgs. n. 152 del 2006 – non significa sua esclusione.

Inoltre, a conforto di ciò, c'è da considerare che il riferimento al «rapporto ambientale», contenuto nel secondo comma della disposizione impugnata, può essere letto non già in termini generici – come un documento contenente valutazioni sull'impatto ambientale del Piano – ma in termini specifici e tecnici secondo la definizione che ne dà l'art. 5 cod. ambiente – recante, appunto, le medesime definizioni utilizzate nel codice dell'ambiente – che, al comma 1, lettera f), specifica che il «rapporto ambientale» è «il documento del piano o del programma redatto in conformità alle previsioni di cui all'articolo 13»; ossia è il documento redatto all'esito del procedimento di verifica di assoggettamento a VAS.

Quindi, da una parte, può ritenersi che le norme del codice dell'ambiente, la cui applicazione non sia esclusa dalla legge regionale espressamente o per irriducibile incompatibilità, trovino applicazione unitamente alle norme regionali.

D'altra parte, il riferimento testuale al «rapporto ambientale», contenuto nella disposizione impugnata, al secondo comma, significa che è richiamato quello specifico documento previsto dall'art. 13 cod. ambiente e con esso è richiamato – e trova applicazione – il previo procedimento di verifica di assoggettamento a VAS previsto dal codice dell'ambiente.

Così interpretata la disposizione censurata, in termini costituzionalmente orientati, e anche tenendo conto della necessaria conformità alla citata direttiva 2001/42/CE, si ha che non solo la legittimità del Piano deve ritenersi condizionata dalla sopra richiamata attività di scoping nella preliminare fase di verifica dell'assoggettabilità a VAS, ma anche che il «rapporto ambientale», previsto dal comma 2 dell'art. 13 impugnato, deve dare conto di quanto sia emerso in tale fase, soprattutto attraverso i pareri dei soggetti che hanno competenza in materia ambientale.

La disposizione impugnata, così interpretata, si sottrae alle censure del ricorrente e la questione di costituzionalità può essere dichiarata non fondata.

4.– La seconda questione di costituzionalità ha ad oggetto l'art. 15, comma 4, della impugnata legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017, che fissa i criteri localizzativi regionali degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti.

La disposizione impugnata stabilisce che «ai fini della salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano erogate a terzi mediante impianto di acquedotto che riveste carattere di pubblico interesse, le discariche per rifiuti pericolosi e per rifiuti non pericolosi sono localizzate a distanza superiore a tremila metri dai punti di captazione posti a valle delle stesse, rispetto alla direzione dei flussi di alimentazione della captazione».

Quindi, per le discariche da collocarsi a monte dei punti di captazione delle acque in questione deve essere osservata una distanza superiore a tremila metri.

Ad avviso del ricorrente il legislatore regionale avrebbe previsto un unico criterio di localizzazione che escluderebbe la possibilità di valutare caso per caso il sito di localizzazione, con riferimento alle singole captazioni o derivazioni, tenendo conto delle indicazioni contenute nello stesso art. 94 del cod. ambiente.

4.1.– La questione non è fondata.

L'art. 94 cod. ambiente reca la disciplina delle aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano, prevedendo che, su proposta degli enti di governo dell'ambito, le Regioni, per mantenere e migliorare le caratteristiche qualitative di dette acque, individuano, tra le altre, le aree di salvaguardia distinte in zone di tutela assoluta e zone di rispetto.

La citata norma statale stabilisce che la zona di tutela assoluta è costituita dall'area immediatamente circostante le captazioni o derivazioni e che essa, in caso di acque sotterranee e, ove possibile, di acque superficiali, deve avere un'estensione di almeno dieci metri di raggio dal punto di captazione, deve essere adeguatamente protetta e deve essere adibita esclusivamente a opere di captazione o presa e a infrastrutture di servizio.

La zona di rispetto è costituita, invece, dalla porzione di territorio circostante la zona di tutela assoluta da sottoporre a vincoli e destinazioni d'uso tali da tutelare qualitativamente e quantitativamente la risorsa idrica captata.

In tale zona è vietato l'esercizio di alcune attività, tra le quali sono ricomprese quelle concernenti la gestione di rifiuti.

In particolare, e per ciò che rileva in questo giudizio di costituzionalità, la disposizione statale prevede che, in assenza dell'individuazione da parte delle Regioni o delle Province autonome della zona di rispetto ai sensi del comma 1 dell'art. 94, la medesima ha un'estensione di duecento metri di raggio rispetto al punto di captazione o di derivazione.

Ebbene, la disposizione regionale, nel prevedere la localizzazione delle discariche a una distanza superiore a tremila metri, nella specifica ipotesi di impianti collocati a monte dei punti di captazione delle acque, ha dettato un criterio più rigoroso rispetto a quello previsto dal codice dell'ambiente, non riducendo, ma anzi innalzando i livelli di tutela.

Infatti, non si tratta di un criterio unico ed esaustivo, che sostituisce la valutazione caso per caso richiesta dall'art. 94 del d.lgs. n. 152 del 2006.

La norma regionale prevede uno specifico e molto particolare criterio di localizzazione che di per sé non esclude l'applicazione degli altri criteri previsti dall'art. 94 del decreto legislativo citato, integrati dalle Linee guida adottate in sede dell'accordo tra Stato e Regioni del 12 dicembre 2002; criteri questi ultimi che, quindi, trovano parimenti applicazione in ragione della già richiamata clausola di salvezza dell'art. 39 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017, per cui, in generale, si applicano le disposizioni del codice dell'ambiente per quanto non espressamente disposto dalla normativa regionale.

L'art. 15, comma 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017, non apporta una deroga ai criteri di cui alla disposizione statale (art. 94 cod. ambiente), ma individua un criterio aggiuntivo per la localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti a monte dei punti di captazione di acque destinate al consumo umano, così elevando lo standard di tutela dell'ambiente quando viene in rilievo il più specifico aspetto della tutela della salute in relazione alla prevenzione del rischio di inquinamento delle falde acquifere.

5.- La terza questione ha ad oggetto l'art. 23 della legge regionale suddetta, relativamente alla decadenza dell'autorizzazione unica in caso di violazione delle sue prescrizioni cui non sia seguito, da parte del gestore inadempiente, l'adeguamento prescritto dalla relativa diffida.

Il ricorrente censura la citata disposizione in quanto afferma che essa prevede «procedure di intervento da parte dell'autorità competente in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzative almeno in parte differenti da quanto stabilito dall'art. 208, comma 13, del d.lgs. n. 152 del 2006».

5.1.- Vi è una preliminare eccezione di inammissibilità della censura, sollevata dalla difesa della Regione, la quale adduce la carenza delle ragioni addotte nel ricorso.

Il ricorso introduttivo, seppur redatto con motivazione piuttosto succinta sul punto, è nondimeno ammissibile perché, nel suo contenuto essenziale, è idoneo a identificare la questione posta.

L'art. 23, espressamente indicato quale norma impugnata nel ricorso e nella delibera di autorizzazione a proporre lo stesso, si riempie di contenuto anche considerando la disciplina recata dal precedente art. 22, comma 3, che il ricorso prende espressamente in esame.

La stretta ed evidente connessione intercorrente tra le due disposizioni consente di ritenere che l'impugnazione riguardi, nella sostanza, il loro combinato disposto, pur essendo il ricorso indirizzato solo nei confronti dell'art. 23.

La questione è quindi ammissibile.

5.2.- Nel merito, la medesima questione non è fondata.

L'art. 208 cod. ambiente prevede che i soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi, devono presentare apposita domanda alla Regione competente per territorio, allegando il progetto definitivo dell'impianto e la documentazione tecnica prevista, per la realizzazione del progetto stesso, dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute, di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica.

A seguito dell'espletamento dell'analitica procedura descritta ai commi 2, 3, 4, 5, 6 e 7, la Regione competente procede al rilascio dell'autorizzazione unica o con il diniego motivato della stessa.

Nel caso di rilascio, l'art. 208 del decreto legislativo citato, al comma 11, individua le condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire l'attuazione della tutela dell'ambiente.

La medesima disposizione stabilisce, poi, al comma 13 – norma interposta asseritamente violata dalla disposizione regionale censurata – che, in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione, l'autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione:

- a) alla diffida, stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze;
- b) alla diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente;
- c) alla revoca dell'autorizzazione in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente.

Si tratta, dunque, di una disposizione che sanziona le inosservanze meno gravi con la diffida cosiddetta semplice, e le inosservanze che danno luogo a situazioni di pericolo per la salute della collettività e per l'ambiente con la diffida e contestuale sospensione, nonché con la revoca dell'autorizzazione nel caso di perdurante inadempimento.

A fronte di questa disciplina statale, le censure del ricorrente si appuntano sulla asserita differente disciplina regionale in tema di conseguenze dell'inosservanza delle prescrizioni contenute nell'atto di diffida rispetto a quelle previste a livello statale.

La disposizione regionale (art. 22) stabilisce che l'autorizzazione unica è sospesa in vari casi, elencati distintamente, e, in particolare, in caso di situazione di pericolo temporaneo per la salute pubblica causata dall'esercizio dell'attività dell'impianto.

In tali casi, la struttura regionale competente in materia di gestione dei rifiuti diffida il soggetto titolare dell'autorizzazione unica a far cessare la causa dell'inadempimento o della violazione, assegnandogli un termine per provvedere.

In relazione ad altre ipotesi di inadempimento, diverse da quelle di cui al comma 1, è prevista (dal comma 3 dell'art. 22) la sanzione della diffida cosiddetta semplice, ossia senza la contestuale sospensione dell'attività.

Qualora il soggetto titolare dell'autorizzazione unica non ottemperi entro il termine assegnato nell'atto di diffida, la disposizione da ultimo citata prevede che sia ordinata la sospensione dell'attività autorizzata per un periodo massimo di dodici mesi.

Se, poi, entro tale periodo, non cessa la causa che ha determinato l'emanazione del provvedimento di sospensione, la struttura regionale competente in materia di gestione dei rifiuti provvede ai sensi dell'articolo 23, comma 1, lettera c), disponendo la decadenza dell'autorizzazione unica.

5.3.– Così articolato il procedimento sanzionatorio previsto dalla disposizione regionale impugnata, può ritenersi che quest'ultima non esoribiti dal limite costituito, come parametro interposto, dal citato art. 208, comma 13, del cod. ambiente.

Lo schema e la sequenza del regime sanzionatorio della censurata disposizione regionale e di quella simmetrica statale sono analoghi.

C'è l'iniziale diffida ad opera della struttura regionale competente al rilascio dell'autorizzazione unica, con cui è contestata una inadempienza al soggetto titolare dell'autorizzazione.

C'è la sospensione dell'attività autorizzata in caso di mancata tempestiva ottemperanza alle prescrizioni contenute nell'atto di diffida. C'è, infine, la decadenza/revoca dell'autorizzazione unica in caso di perdurante inadempimento.

Vi è, invero, una qualche asimmetria, denunciata dal ricorrente, che però non è tale da compromettere il complessivo e sostanziale rispetto della citata disposizione del codice dell'ambiente da parte della impugnata disposizione regionale.

5.4.– Innanzi tutto questa asimmetria non c'è nel caso in cui l'inadempienza del gestore abbia determinato una situazione di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente.

Infatti, la disposizione statale prevede la diffida con contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato (art. 208, comma 13, lettera b).

A fronte di ciò, la disposizione regionale prevede, ove vi sia una situazione di pericolo temporaneo per la salute pubblica causata dall'esercizio dell'attività dell'impianto, la sospensione dell'autorizzazione unica (art. 22, comma 1) con diffida al soggetto titolare dell'autorizzazione a far cessare la causa dell'inadempimento o della violazione, e assegnazione di un termine per provvedere (art. 22, comma 2).

Ove persista l'inadempienza dopo la scadenza del termine per adempiere, la disposizione statale prevede che l'autorità competente proceda, «secondo la gravità dell'infrazione», alla «revoca dell'autorizzazione in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazione di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente» (art. 208, comma 13, lettera c). La disposizione regionale, parimenti, prevede la decadenza dell'autorizzazione unica in caso di inosservanza delle prescrizioni o delle condizioni stabilite dall'autorizzazione unica che abbiano cagionato pericolo o danno per l'ambiente o per la salute pubblica (art. 23, comma 1, lettera b), e in caso di decorrenza del periodo di sospensione senza che il titolare dell'autorizzazione abbia rimosso la causa che ha determinato l'emanazione del provvedimento di sospensione (art. 23, comma 1, lettera c).

Lo schema sanzionatorio della disposizione regionale ripete, quindi, quello della disposizione statale nell'ipotesi di maggiore rilevanza: quello della situazione di pericolo per la salute pubblica causata dall'esercizio dell'attività dell'impianto.

5.5.– Invece, l'allineamento non è così puntuale nel caso di altre situazioni parimenti riconducibili a inadempienze del gestore.

La disposizione regionale (art. 22, comma 3) prevede che, qualora il soggetto titolare dell'autorizzazione unica non ottemperi entro il termine assegnato nell'atto di diffida, sia dapprima ordinata la sospensione dell'attività autorizzata per un periodo massimo di dodici mesi.

Qualora, entro tale periodo, non sia cessata la causa che ha determinato l'emanazione del provvedimento di sospensione, solo allora la struttura regionale competente in materia di gestione dei rifiuti provvederà ad adottare decadenza, ai sensi del medesimo art. 23, comma 1, lettera c).

Invece, la disposizione statale (art. 208, comma 13, lettera c) fa conseguire la revoca dell'autorizzazione direttamente allo spirare del termine previsto dalla diffida in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con quest'ultima.

Nella sua essenzialità lo schema è lo stesso: scadenza del termine previsto dalla diffida e conseguente decadenza/revoca dell'autorizzazione.

È come se l'unico termine per adempiere, previsto dalla diffida secondo la disposizione statale, fosse articolato dalla disposizione regionale in due segmenti temporali che, unitamente considerati, sono equivalenti al primo senza che la maggiore flessibilità della disposizione regionale, insita nel doppio termine per adeguarsi, possa ridondare in violazione della corrispondente disposizione del codice dell'ambiente.

La quale peraltro è, in realtà, solo apparentemente più rigorosa, perché la revoca dell'autorizzazione è comunque adottata – come prescrive testualmente l'art. 208, comma 13, citato – «secondo la gravità dell'infrazione»; ciò che introduce parimenti un elemento di flessibilità.

Sicché, anche questa terza disposizione (art. 23) della impugnata legge regionale non si pone in contrasto con la disposizione del codice dell'ambiente, evocata dal ricorrente a parametro interposto.

6.– In conclusione, la questione di costituzionalità dell'art. 13 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017 non è fondata, nei sensi di cui sopra, perché della stessa è possibile dare un'interpretazione adeguatrice secondo cui trovano applicazione le disposizioni del codice dell'ambiente indicate a parametro interposto.

Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 15, comma 4, e 23 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017 non sono fondate perché non violano le disposizioni del codice dell'ambiente indicate a parametro interposto.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 20 ottobre 2017, n. 34 (Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 13 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e all'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dal Presidente del Consiglio dei Ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 15, comma 4, e 23 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione, rispettivamente, agli artt. 94 e 208, comma 13, del d.lgs. n. 152 del 2006, e all'art. 4 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giovanni AMOROSO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2018.

Sentenza: 24 ottobre 2018, n. 217

Materia: caccia; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Parametri invocati: art. 117, II comma, lett. s), Cost.; art. 19, comma 2, L. 157/1992 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) come norma interposta

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tar Abruzzo

Oggetto: art. 44, commi 2 e 6, lett. c), della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 44, comma 2, quinto periodo, limitatamente alle parole "*e dei cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati, nominativamente segnalati dai comitati di gestione*", e comma 6, lett. c), della legge della Regione Abruzzo n. 10/2004

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni in oggetto, in relazione alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ex articolo 117, II comma, lett. s), della Costituzione.

Le disposizioni cui si fa riferimento prevedono che agli interventi di controllo che danno attuazione ai piani di abbattimento di fauna ritenuta nociva, o comunque invasivo- problematica, specie per le produzioni agricole, possano essere chiamati a partecipare, oltre i proprietari dei fondi (purché muniti di licenza di caccia), gli agenti di polizia provinciale, le guardie forestali (ora carabinieri forestali), gli agenti di polizia municipale (la legge recita "*guardie comunali*") che siano in possesso della licenza di caccia, anche cacciatori iscritti o ammessi all'Ambito territoriale di caccia di riferimento nominativamente individuati, indipendentemente dal fatto che siano proprietari o meno dei fondi agricoli sui quali si svolgono gli interventi.

Ciò non appare in linea con il disposto dell'articolo 19 della legge nazionale sulla caccia (l. 157/1992) che non contempla l'ultima categoria di soggetti ammissibili agli interventi (cacciatori semplicemente iscritti o ammessi all'Atc).

La Corte ritiene che gli interventi di controllo della fauna selvatica nociva, *extrema ratio* rispetto a programmi di contenimento basati su metodi ecologici, non possano essere classificati come attività venatoria, bensì come atti che potremmo definire di attuazione della politica ambientale e di tutela dell'ecosistema.

Dunque anche le norme primarie di riferimento non possono essere ritenute afferenti l'attività venatoria, ma la salvaguardia dell'ambiente naturale.

In siffatte condizioni, si staglia netta la competenza esclusiva statale, rispetto alla quale, il superamento dello *standard* minimo di protezione della fauna, mediante l'ampliamento delle categorie ammissibili ad effettuare gli abbattimenti, determina l'illegittimità costituzionale della norma regionale.

La Corte ricorda diversi precedenti conformi, che sostanziano una continuità ormai indiscussa (sentenze 107/2014, 139/2017, 174/2017).³

Caccia - Controllo delle specie di fauna selvatica - Affidamento dell'attuazione dei piani di abbattimento anche ai cacciatori iscritti o ammessi agli Ambiti territoriali di caccia [ATC] interessati, nominativamente segnalati dai comitati di gestione. - Legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente), art. 44, comma 2, quinto periodo, e comma 6, lettera c). (T-180217) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.48 del 5-12-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 44, commi 2 e 6 (recte: lettera c) della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, nel procedimento vertente tra l'Ente nazionale protezione animali Onlus (ENPA) e altri e la Provincia di Teramo e altri, con ordinanza del 29 gennaio 2018, iscritta al n. 50 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione, fuori termine, dell'Ente nazionale protezione animali Onlus (ENPA) e altri, nonché l'atto di intervento della Federazione Italiana della Caccia e altro;

udito nella camera di consiglio del 24 ottobre 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo dubita, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 44, commi 2 e 6 (recte: lettera c), della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente),

L'art. 44 è censurato là dove, al quinto periodo del comma 2, statuisce che le guardie venatorie, nel dare attuazione ai piani di abbattimento di specie di fauna selvatica, «possono avvalersi», tra l'altro, anche «dei cacciatori iscritti o ammessi agli ATC Ambiti territoriali di caccia] interessati, nominativamente segnalati dai comitati di gestione», annoverati, alla lettera c) del comma 6, fra coloro che attuano tali piani, in contrasto con l'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Quest'ultimo, infatti, stabilisce che, nell'attuazione dei piani di abbattimento delle specie di fauna selvatica, le guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali possono avvalersi solo dei proprietari o conduttori dei fondi su cui vengono realizzati i medesimi piani, che siano cacciatori, ma non anche dei cacciatori che non siano né proprietari, né conduttori dei citati fondi.

La disciplina dettata dalla norma regionale determinerebbe, pertanto, una riduzione del livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente prescritto dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva (ex art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e quindi una lesione di quest'ultima.

2.– In linea preliminare, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento della Federazione italiana della caccia (FIDC) e del sig. M.F., che non sono parti del giudizio principale.

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

La FIDC e il sig. M.F., oltre a non essere parti del giudizio principale, non sono titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, ma di un interesse riflesso all'accoglimento della questione, in quanto assoggettati alla norma regionale censurata.

Né la FIDC, né il sig. M.F. vantano una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale, dato che il rapporto sostanziale dedotto in causa, lungi dal riguardare genericamente lo status dei cacciatori, riguarda la Regione, ente di programmazione e coordinamento della pianificazione faunistico-venatoria, la Provincia, e la sua competenza di pianificazione faunistico-venatoria, e gli Ambiti territoriali di caccia (ATC), individuati dalla legge n. 157 del 1992 (art. 14, comma 1) quali «ripartizioni del territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata», cui è affidato l'esercizio di attività istituzionali connesse alla suddetta pianificazione.

3.– Nel merito, la questione è fondata.

Questa Corte, in pronunce rese su norme di leggi regionali di contenuto sostanzialmente corrispondente alla norma regionale abruzzese oggetto del presente giudizio, ha affermato che «l'elenco contenuto nella norma statale, con riguardo alle persone abilitate all'attività in questione [di realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica], è tassativo» (sentenza n. 139 del 2017) e che «una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 139 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 174 del 2017 e n. 107 del 2014; ordinanza n. 44 del 2012).

L'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, ad oggi rimasto immutato, nel disciplinare l'abbattimento della fauna nociva, prevede che «le regioni per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche, provvedono al controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia.

Tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica.

Qualora l'Istituto verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le regioni possono autorizzare piani di abbattimento. Tali piani devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali.

Queste ultime potranno altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio».

Questa Corte ha già avuto modo di rilevare che la norma richiamata non attiene alla caccia, poiché disciplina un'attività, l'abbattimento di fauna nociva, che non è svolta per fini venatori, ma «a fini di tutela dell'ecosistema» (sentenza n. 392 del 2005), com'è dimostrato dal fatto che è presa in considerazione dalla norma statale solo come extrema ratio, dopo che i metodi ecologici non sono risultati efficaci.

Nella parte in cui ha introdotto un elenco tassativo di soggetti autorizzati all'esecuzione di tali piani di abbattimento, in cui, diversamente da quanto era precedentemente previsto, non sono

compresi i cacciatori che non siano proprietari o conduttori dei fondi interessati dai piani medesimi, essa mira a «evitare che la tutela degli interessi (sanitari, di selezione biologica, di protezione delle produzioni zootecniche, ecc.) perseguiti con i piani di abbattimento trasmodi nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive» (sent. n. 392 del 2005), in linea, peraltro, con la più rigorosa normativa europea in tema di protezione delle specie selvatiche (direttiva 79/409/CEE) del Consiglio, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

La norma regionale censurata, nella parte in cui estende a tutti i «cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati, nominativamente segnalati dai comitati di gestione», la possibilità di partecipare alla realizzazione dei suddetti piani di abbattimento, altera il temperamento di interessi delineato dal legislatore statale nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che realizza uno standard minimo uniforme di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e conseguentemente viola la relativa sfera di competenza statale.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 44 della legge regionale n. 10 del 2004, nella parte in cui, al quinto periodo del comma 2, statuisce che le guardie venatorie, nel dare attuazione ai piani di abbattimento di specie di fauna selvatica, «possono avvalersi», tra l'altro, anche «dei cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati, nominativamente segnalati dai comitati di gestione», e annovera questi ultimi, alla lettera c) del comma 6, fra coloro che attuano tali piani.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara inammissibile l'intervento della Federazione italiana della caccia e del sig. M.F.;
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, quinto periodo, limitatamente alle parole «e dei cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati, nominativamente segnalati dai comitati di gestione», e comma 6, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Silvana SCIARRA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 novembre 2018.

Sentenza: 23 ottobre 2018, n. 219

Materia: tutela della salute - prodotti alimentari tradizionali

Parametri invocati: art 117, primo comma, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 41 (Disposizioni per agevolare l'uso dei locali di stagionatura tradizionali - modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2004, n. 5 "Norme per l'individuazione dei prodotti a base di latte ritenuti storici e/o tradizionalmente fabbricati")

Esito: inammissibilità o infondatezza delle questioni sollevate

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'art 117, primo comma, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 41 (Disposizioni per agevolare l'uso dei locali di stagionatura tradizionali - modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2004, n. 5 "Norme per l'individuazione dei prodotti a base di latte ritenuti storici e/o tradizionalmente fabbricati").

Tale disposizione aggiunge il comma 1bis all'art. 2 della legge della Regione Calabria 23 febbraio 2004, n. 5 (Norme per l'individuazione dei prodotti a base di latte ritenuti storici e/o tradizionalmente fabbricati) introducendo talune prescrizioni concernenti le caratteristiche dei locali ove vengono effettuate la produzione e la stagionatura di prodotti a base di latte, ottenuti con attrezzature e metodologie tradizionali.

In particolare, si prevede che tali locali possano avere "pareti geologicamente naturali", nonché "muri, pavimenti, soffitti e porte non lisci, non impermeabili, non resistenti, senza rivestimento chiaro o con composti di materiale inalterabile". Alcune indicazioni sono fornite anche per i dispositivi e gli utensili di lavoro; in particolare, è consentito l'utilizzo di materiali non resistenti alla corrosione e non facili da lavare e disinfettare.

Secondo la difesa statale, la Regione Calabria avrebbe introdotto talune deroghe ai requisiti igienicosanitari e strutturali prescritti dalla normativa comunitaria, eccedendo così le proprie competenze costituzionali.

La disposizione impugnata, in primo luogo, contrasterebbe con il regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari, ledendo l'art. 117, primo comma, Cost.

Al riguardo viene richiamata la previsione di tale regolamento secondo cui i locali all'interno dei quali i prodotti alimentari vengono preparati, lavorati o trasformati, "devono essere progettati e disposti in modo da consentire una corretta prassi igienica impedendo anche la contaminazione tra e durante le operazioni" (allegato II, capitolo II, paragrafo 1).

Lo stesso regolamento prevede espressamente la possibilità di deroghe agli requisiti generali igienico-sanitari, aventi l'obiettivo di consentire l'utilizzazione ininterrotta di metodi tradizionali in una qualsiasi delle fasi della produzione, trasformazione o distribuzione degli alimenti o di tener conto delle esigenze delle imprese alimentari situate in Regioni soggette a particolari vincoli

geografici. Tali deroghe, tuttavia, potrebbero essere introdotte solo con misure nazionali e previa notifica agli Stati membri e alla Commissione europea.

In secondo luogo, sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., poiché la tutela igienico-sanitaria degli alimenti dovrebbe essere ascritta alla determinazione dei livelli essenziali che devono essere assicurati sull'intero territorio nazionale, di competenza esclusiva dello Stato.

Infine, sussisterebbe un contrasto anche con l'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente alla competenza statale a fissare i principi fondamentali in materia di tutela della salute, giacché il regolamento n. 852/2004/CE consentirebbe solo alla legislazione statale la previsione di deroghe ai requisiti igienico-sanitari ivi previsti.

In via preliminare, la Corte costituzionale dichiarata inammissibile la questione promossa in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., poiché generica e carente di motivazione. Ciò premesso, secondo la Consulta le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. Calabria 41/2017, promosse in riferimento all'art. 117, primo comma e terzo comma, Cost., non sono fondate.

L'art. 1 della l.r. Calabria 41/2017 inserisce il comma 1-bis nell'art. 2 della l.r. Calabria 5/2004, che disciplina i prodotti lattiero-caseari della Regione, storici o tradizionali, individuati nell'apposito elenco regionale. In particolare, con tale disposizione si integra la disciplina dei locali di produzione, prevedendo che i locali possano avere anche pareti geologicamente naturali, muri, pavimenti, soffitti e porte non lisci, non impermeabili, non resistenti, senza rivestimento chiaro o non composti di materiale inalterabile, nonché che vi si possano usare dispositivi e utensili prodotti in materiale non resistente alla corrosione, non facili da lavare e disinfettare.

Sebbene intervenga nel testo di una legge che si occupa della natura tradizionale di taluni alimenti, la disposizione regionale censurata concerne aspetti più propriamente riconducibili all'igiene alimentare, ed è pertanto ascrivibile alla materia della tutela della salute, di competenza concorrente tra Stato e Regioni.

Riguardo alle deroghe ai requisiti igienico-sanitari per i prodotti tradizionali, tale possibilità era consentita già in vigenza della precedente disciplina comunitaria. In particolare, il decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173 attribuiva a un decreto del Ministro della sanità la facoltà di definire tali deroghe, nei limiti di quanto autorizzato dalla Commissione europea, su richiesta degli Stati membri.

I prodotti in questione, inoltre, dovevano essere individuati in un apposito elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali, articolato su base regionale. Tale elenco, istituito con decreto del Ministro delle politiche agricole 8 settembre 1999, n. 350, è stato successivamente adottato con decreto ministeriale 18 luglio 2000 ed è progressivamente aggiornato.

Nel quadro di un più ampio intervento di riforma, il regolamento n. 852/2004/CE ha innovato la disciplina della materia.

Nel definire i requisiti generali igienico-sanitari dei locali dove gli alimenti sono preparati, lavorati o trasformati, il suddetto regolamento attribuisce agli Stati membri la possibilità di prevedere, con misure nazionali, deroghe a tali requisiti, notificate alla Commissione europea ai fini di una specifica decisione da parte di questa.

La disciplina delle deroghe è stata ulteriormente integrata dal regolamento (CE) n. 2074/2005 della Commissione, del 5 dicembre 2005. In particolare, ai sensi dell'art. 7, spetta agli Stati membri la facoltà di prevedere deroghe individuali o generali ai requisiti igienico-sanitari degli stabilimenti che fabbricano prodotti alimentari tradizionali, qualora l'ambiente dei locali contribuisca, anche parzialmente, allo sviluppo delle loro caratteristiche.

Gli Stati membri che concedono le deroghe ne devono soltanto informare la Commissione e gli altri Stati membri entro dodici mesi dalla concessione, dando conto delle misure adottate e delle ragioni delle stesse.

A tal proposito, l'intesa siglata in Conferenza permanente Stato-Regioni in data 25 gennaio 2007 ha previsto che i produttori di prodotti tradizionali, in deroga a quanto previsto all'allegato II, capitolo II, del regolamento n. 852/2004/CE, possono continuare a utilizzare, per la maturazione o

stagionatura, locali aventi caratteristiche ambientali tali da conferire ai prodotti specifiche caratteristiche organolettiche, nonché particolari materiali relativi agli strumenti e alle attrezzature utilizzate specificatamente per la preparazione, l'imballaggio e il confezionamento di tali prodotti.

Le relative deroghe sono rilasciate dall'autorità sanitaria competente e i produttori, in ogni caso, devono predisporre un piano di autocontrollo adeguato, in cui siano indicate le procedure di pulizia e disinfezione nei locali.

Ciò considerato, l'art. 1 della l.r. Calabria 41/2017 non ha introdotto una disciplina in contrasto con i requisiti igienico-sanitari stabiliti dal diritto comunitario e dai provvedimenti statali di attuazione.

Sotto un primo profilo, i materiali e i procedimenti di pulizia particolari previsti per gli utensili e le attrezzature usati per la produzione dei prodotti tradizionali non sono oggetto della disciplina di cui all'allegato II, capitolo II, paragrafo 1, del regolamento n. 852/2004/CE, invocato quale norma interposta dalla difesa statale.

Sotto un secondo profilo, In secondo luogo, il legislatore calabrese non reca alcuna innovazione riguardo alle specifiche modalità per il riconoscimento dei prodotti tradizionali, né per quanto concerne il procedimento relativo alla registrazione delle aziende produttrici, né per quanto concerne l'autorizzazione alla produzione e alla vendita.

Tali circostanze restano disciplinate dalla l.r. Calabria 5/2004, in conformità alla precedente normativa statale e comunitaria.

In particolare, resta fermo quanto previsto dall'art. 5 di tale legge regionale, con cui si dispone la necessità dell'autorizzazione dell'azienda sanitaria locale competente per la produzione e la vendita di prodotti tradizionali in deroga alla disciplina comunitaria.

Il che appare pienamente conforme a quanto previsto dall'intesa del 25 gennaio 2007, secondo cui le deroghe individuali devono essere rilasciate dall'autorità sanitaria competente, a cui spetta la verifica della conformità del processo produttivo rispetto alle condizioni generali previste per ciascun prodotto tradizionale.

La disposizione regionale impugnata, dunque, non richiama esplicitamente, ma presuppone, l'applicazione delle norme statali ed europee in materia di deroghe.

Alimenti e bevande - Igiene dei prodotti alimentari - Requisiti igienico-sanitari e strutturali dei locali per la produzione e la stagionatura con metodi tradizionali di prodotti a base di latte. - Legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 41, recante «Disposizioni per agevolare l'uso dei locali di stagionatura tradizionali - modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2004, n. 5 (Norme per l'individuazione dei prodotti a base di latte ritenuti storici e/o tradizionalmente fabbricati)», art. 1. (T-180219) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.48 del 5-12-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 41, recante «Disposizioni per agevolare l'uso dei locali di stagionatura tradizionali - modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2004, n. 5 (Norme per l'individuazione dei prodotti a base di latte ritenuti storici e/o tradizionalmente fabbricati)», promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 5-11 gennaio 2018, depositato in cancelleria il 15 gennaio

2018, iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Domenico Gullo e Gianclaudio Festa per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'art 117, primo comma – in relazione al regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, «sull'igiene dei prodotti alimentari» –, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 41, recante «Disposizioni per agevolare l'uso dei locali di stagionatura tradizionali - modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2004, n. 5 (Norme per l'individuazione dei prodotti a base di latte ritenuti storici e/o tradizionalmente fabbricati)».

1.1.– Tale disposizione – che aggiunge il comma 1-bis all'art. 2 della legge della Regione Calabria 23 febbraio 2004, n. 5 (Norme per l'individuazione dei prodotti a base di latte ritenuti storici e/o tradizionalmente fabbricati) – introduce talune prescrizioni concernenti le caratteristiche dei locali ove vengono effettuate la produzione e la stagionatura di prodotti a base di latte, ottenuti con attrezzature e metodologie tradizionali.

In particolare, si prevede che tali locali possano avere «pareti geologicamente naturali», nonché «muri, pavimenti, soffitti e porte non lisci, non impermeabili, non resistenti, senza rivestimento chiaro o con composti di materiale inalterabile».

Alcune indicazioni sono fornite anche per i dispositivi e gli utensili di lavoro, consentendosi l'utilizzo di materiali non resistenti alla corrosione e non facili da lavare e disinfettare.

2.– Secondo la difesa statale, la Regione Calabria avrebbe introdotto talune deroghe ai requisiti igienicosanitari e strutturali prescritti dalla normativa comunitaria, eccedendo così le proprie competenze costituzionali.

2.1.– La disposizione impugnata, in primo luogo, contrasterebbe con il regolamento n. 852/2004/CE, ledendo così l'art. 117, primo comma, Cost.

2.2.– In secondo luogo, sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., poiché la tutela igienico-sanitaria degli alimenti dovrebbe essere ascritta alla determinazione dei livelli essenziali che devono essere assicurati sull'intero territorio nazionale, di competenza esclusiva dello Stato.

2.3.– Da ultimo, sussisterebbe un contrasto anche con l'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente alla competenza statale a fissare i principi fondamentali in materia di «tutela della salute», perché il regolamento n. 852/2004/CE, stabilendo l'obiettivo di «conseguire un elevato livello di protezione della vita umana e della salute umana», consentirebbe solo alla legislazione statale la previsione di deroghe ai requisiti igienico-sanitari ivi previsti.

3.– In via preliminare, deve dichiararsi inammissibile la questione promossa in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., poiché generica e carente di motivazione.

La parte ricorrente, infatti, ascrive la tutela igienico-sanitaria degli alimenti anche a tale titolo di legittimazione statale, sulla base di generiche esigenze di uniformità da garantire sul territorio nazionale. Si tratta di affermazioni del tutto prive di un'adeguata motivazione in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione del parametro invocato.

Adeguata motivazione che, come più volte sottolineato da questa Corte, costituisce un requisito imprescindibile, ancor più nei giudizi in via principale (ex plurimis, sentenze n. 192, n. 135 e n. 107 del 2017; n. 249 e n. 239 del 2016; n. 233, n. 218, n. 142 e n. 82 del 2015).

4.– Sempre in via preliminare, la difesa regionale osserva anche, senza addurre ragioni d'inammissibilità, bensì di disparità di trattamento, che non era stata oggetto d'impugnazione da parte del Governo un'analoga disposizione, contenuta all'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 11 giugno 2008, n. 8 (Disposizioni per agevolare la trasformazione e la lavorazione di minimi quantitativi di prodotti agricoli).

L'argomento è irrilevante.

5.– Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2017, promosse in riferimento all'art. 117, primo comma – in relazione al regolamento n. 852/2004/CE – e terzo comma, Cost.

5.1.– L'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2017 inserisce il comma 1-bis nell'art. 2 della legge reg. Calabria n. 5 del 2004, che disciplina i prodotti lattiero-caseari della Regione, che possono essere qualificati storici o tradizionali, individuati nell'apposito elenco regionale.

In particolare, con tale disposizione si integra la disciplina dei locali di produzione, prevedendo che i locali possano avere anche pareti geologicamente naturali, muri, pavimenti, soffitti e porte non lisci, non impermeabili, non resistenti, senza rivestimento chiaro o non composti di materiale inalterabile, nonché che vi si possano usare dispositivi e utensili prodotti in materiale non resistente alla corrosione, non facili da lavare e disinfettare.

Si tratta, pertanto, di una disposizione che, sebbene intervenga nel testo di una legge che si occupa della natura tradizionale di taluni alimenti, concerne aspetti più propriamente riconducibili all'igiene alimentare.

Tale disciplina può essere ascritta alla materia della «tutela della salute», come già sottolineato da questa Corte (ex multis, sentenze n. 339 del 2007, n. 95 del 2005 e n. 162 del 2004), di competenza concorrente tra Stato e Regioni, sebbene le norme comunitarie, dettando principi e regole sui requisiti per la produzione e la vendita degli alimenti, abbiano notevolmente ristretto lo spazio d'intervento.

Con particolare riferimento alle deroghe ai requisiti igienico-sanitari per i «prodotti tradizionali», già in vigenza della precedente disciplina comunitaria, attuata dal decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155 (Attuazione della direttiva 93/43/CEE e della direttiva 96/3/CE concernente l'igiene dei prodotti alimentari), tale possibilità era consentita, seppure soltanto per talune categorie di alimenti.

In particolare, il decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173 (Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), attribuiva a un decreto del Ministro della sanità, adottato di concerto con il Ministro per le politiche agricole e con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, la facoltà di definire tali deroghe, nei limiti di quanto autorizzato dalla Commissione europea, su richiesta degli Stati membri.

I prodotti in questione (ossia fabbricati con metodiche omogenee, secondo regole tradizionali, da almeno 25 anni), inoltre, dovevano essere individuati in un apposito elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali, articolato su base regionale.

Tale elenco, istituito con decreto del Ministro delle politiche agricole 8 settembre 1999, n. 350, è stato successivamente adottato con decreto ministeriale 18 luglio 2000 ed è progressivamente aggiornato.

Il successivo decreto 25 luglio 2000, adottato dal Ministro della sanità di concerto con il Ministro per le politiche agricole, stabiliva, pertanto, per i prodotti inseriti nel citato elenco, la possibilità di deroghe finalizzate alla conservazione del patrimonio gastronomico tradizionale, determinate con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro per le politiche agricole e con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, per ciascun prodotto tradizionale.

Nella cornice di un più ampio intervento di riforma, il regolamento n. 852/2004/CE ha innovato la disciplina della materia. Ivi, all'allegato II, capitolo II, paragrafo 1, si prevede che i locali dove gli alimenti sono preparati, lavorati o trasformati devono essere progettati e disposti in modo da consentire una corretta prassi igienica, impedendo anche la contaminazione tra e durante le operazioni (taluni requisiti sono previsti dal paragrafo 2, non invocato come norma interposta, anche per le attrezzature e gli utensili impiegati all'interno dei locali).

Essi devono avere pavimenti facili da pulire e fabbricati con materiale resistente, non assorbente, lavabile e non tossico; le medesime condizioni sono richieste per le pareti e le porte, che devono anche avere una superficie liscia, mentre i soffitti devono essere costruiti e predisposti in modo da evitare l'accumulo di sporcizia e ridurre la condensa, la formazione di muffa indesiderabile e la caduta di particelle.

L'art. 13 del regolamento, nondimeno, attribuisce agli Stati membri la possibilità di prevedere, con misure nazionali, deroghe a tali requisiti, notificate alla Commissione europea e agli altri Stati membri, con una descrizione particolareggiata del tipo di deroga e della relativa motivazione, sulla cui base la Commissione adotta una specifica decisione.

La disciplina delle deroghe, già di per sé più ampia rispetto alla precedente normativa comunitaria, è stata ulteriormente integrata dal regolamento (CE) n. 2074/2005 della Commissione, del 5 dicembre 2005, recante «modalità di attuazione relative a taluni prodotti di cui al regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e all'organizzazione di controlli ufficiali a norma dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004, deroga al regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e modifica dei regolamenti (CE) n. 853/2004 e (CE) n. 854/2004».

In particolare, ai sensi dell'art. 7, spetta agli Stati membri la facoltà di prevedere deroghe individuali o generali ai requisiti igienico-sanitari degli stabilimenti che fabbricano prodotti alimentari tradizionali (storicamente riconosciuti come tali oppure fabbricati secondo riferimenti tecnici codificati o registrati o comunque protetti come prodotti alimentari tradizionali dalla legislazione comunitaria, nazionale, regionale o locale), qualora l'ambiente dei locali contribuisca, anche parzialmente, allo sviluppo delle loro caratteristiche.

Gli Stati membri che concedono le deroghe ne devono soltanto informare la Commissione e gli altri Stati membri entro dodici mesi dalla concessione, dando conto delle misure adottate e delle ragioni delle stesse.

A tal proposito, l'intesa siglata in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, in data 25 gennaio 2007, ha previsto che i produttori di prodotti tradizionali ai sensi del citato d.m. n. 350 del 1999, in deroga a quanto previsto all'allegato II, capitolo II, del regolamento n. 852/2004/CE, possono continuare a utilizzare, per la maturazione o stagionatura, locali aventi caratteristiche ambientali tali da conferire ai prodotti particolari caratteristiche organolettiche, nonché «materiali per gli strumenti e le attrezzature specifiche utilizzate specificatamente per la preparazione, l'imballaggio e il confezionamento di tali prodotti».

Le relative deroghe sono rilasciate dall'autorità sanitaria competente e i produttori, in ogni caso, devono predisporre un piano di autocontrollo adeguato, in cui siano indicate le procedure di pulizia e disinfezione nei locali.

5.2.– Ciò premesso, nell'esercizio delle proprie competenze, l'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2017 non ha introdotto una disciplina in contrasto con i requisiti igienico-sanitari stabiliti dal diritto comunitario e dai provvedimenti statali di attuazione.

Intanto, va precisato che i materiali e i procedimenti di pulizia particolari previsti per gli utensili e le attrezzature usati per la produzione dei prodotti tradizionali non sono oggetto della disciplina di cui all'allegato II, capitolo II, paragrafo 1, del regolamento n. 852/2004/CE, invocato quale norma interposta dalla difesa statale.

Per tali profili, dunque, non può essere rilevato in questa sede l'eventuale contrasto con il diritto comunitario.

Quanto al resto, il legislatore calabrese non reca alcuna innovazione riguardo alle specifiche modalità per il riconoscimento dei prodotti tradizionali, né per quanto concerne il procedimento relativo alla registrazione delle aziende produttrici e all'autorizzazione alla produzione e alla vendita. Tali circostanze restano disciplinate dalla legge reg. Calabria n. 5 del 2004, in conformità alla precedente normativa statale e comunitaria.

In particolare, resta fermo quanto previsto dall'art. 5 di tale legge regionale, ove si dispone la necessità dell'autorizzazione dell'azienda sanitaria locale competente per la produzione e la vendita di prodotti tradizionali in deroga a quanto previsto dalla disciplina comunitaria.

Il che appare pienamente conforme a quanto previsto dall'intesa del 25 gennaio 2007, secondo cui le deroghe individuali devono essere rilasciate dall'autorità sanitaria competente, a cui spetta la verifica della conformità del processo produttivo rispetto alle condizioni generali previste per ciascun prodotto tradizionale.

La disposizione regionale impugnata, dunque, non richiama esplicitamente, ma presuppone, l'applicazione delle norme statali ed europee in materia di deroghe.

L'ambito di applicazione del comma 1-bis dell'art. 2 della legge reg. Calabria n. 5 del 2004, quindi, non potrà essere altro se non quello delimitato da tali norme, che, come già osservato, consentono ai produttori di prodotti tradizionali inseriti nell'elenco nazionale di cui al d.m. n. 350 del 1999 di continuare a utilizzare procedimenti in deroga ai requisiti igienico-sanitari previsti dal diritto comunitario, ove ciò sia necessario.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 41, recante «Disposizioni per agevolare l'uso dei locali di stagionatura tradizionali - modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2004, n. 5 (Norme per l'individuazione dei prodotti a base di latte ritenuti storici e/o tradizionalmente fabbricati)», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2017, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art 117, primo comma – in relazione al regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, «sull'igiene dei prodotti alimentari» – e terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 novembre 2018.

Sentenza: 6 novembre 2018, n 221.

Materia: Tutela della concorrenza

Parametri invocati: gli articoli 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, comma 2, 3, 4, commi 1, lettera b), e 2, e 6 della legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 25 (Qualificazione e tutela dell'impresa balneare)

Esito: illegittimità costituzionale degli articoli impugnati

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 1, comma 2, della legge in oggetto stabilisce che: «[a]i sensi e per gli effetti dell'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) e successive modificazioni e integrazioni le imprese balneari liguri, così come definite dall'art. 2, in quanto connotanti il paesaggio costiero costituiscono un elemento del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della Regione».

L'art. 3 della stessa legge, a sua volta, dispone che: «1. La Regione, nel riconoscere il ruolo sociale, economico, turistico storico e culturale delle imprese balneari, nel Piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo (PUD) di cui all'art. 11 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) e successive modificazioni e integrazioni prevede una specifica disciplina per il rilascio delle concessioni alle imprese balneari liguri. 2.

I comuni nella redazione del Progetto di utilizzo delle aree demaniali marittime di cui all'art. 11-bis della L.R. 13/1999 e successive modificazioni e integrazioni individuano le aree destinate alle imprese che soddisfano ai requisiti di cui all'art. 2».

Il successivo art. 4, negli impugnati suoi commi 1, lettera b), e 2, prevede poi che: «1.

La Regione attivi azioni ed iniziative tese a realizzare un marchio di qualità quale elemento distintivo per promuovere e tutelare l'impresa balneare ligure in quanto attività radicata nel territorio regionale e rappresentante parte della cultura e storia locale», e che: «2.

Con atto della Giunta regionale siano stabiliti criteri e modalità di rilascio del marchio di cui al comma 1».

L'art. 6, infine, dispone che «in qualsiasi caso è riconosciuto l'indennizzo del valore aziendale, il titolare dell'impresa balneare ligure può a sue spese dotarsi di una perizia giurata redatta da un tecnico abilitato con la quale viene individuato il valore complessivo dell'azienda, costituito, oltre che dal patrimonio aziendale, dall'avviamento».

Secondo il ricorrente, tali disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», per esserne obiettivo comune quello di costituire un titolo preferenziale alle (esistenti) «imprese balneari liguri», nelle future procedure di selezione dei concessionari del demanio marittimo per finalità turistico ricreative.

Gli artt. 1, comma 2, e 3, contrasterebbero, altresì, con l'art. 117, primo comma, in relazione all'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), trasposto nell'ordinamento interno

dall'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). Il solo art. 1, comma 2, della legge regionale in esame violerebbe, secondo il ricorrente, anche l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per invasione della competenza esclusiva statale in materia di "tutela dei beni culturali", in ragione della «attribuzione in via astratta e aspecifica a tutte le imprese liguri della qualifica di "elemento del patrimonio storico culturale"».

La Corte ha ritenuto fondate, nel merito, le quattro questioni di legittimità costituzionale sollevate, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e assorbita ogni altra censura.

Essa ha ampiamente definito, in recenti sentenze in tema di concessioni su beni in uso del demanio marittimo (sentenze n. 118/ 2018 e 157/2017), l'assetto normativo che fa da sfondo a tali questioni.

In particolare, è stato chiarito che le competenze relative al rilascio di tali concessioni sono state conferite alle Regioni ai sensi dell'art. 105, comma 2, lettera l) del dlgs. 112/1998 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) e che le funzioni relative sono esercitate, di regola, dai Comuni ai sensi dell'art. 42 del dlgs 96/1999 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni), rispetto ai quali le Regioni mantengono poteri di indirizzo (sentenza n. 118/2018, che, con riferimento alle attività di impresa turistico-balneare, richiama il comma 6 dell'art. 11 della legge 15 novembre 2011, n. 217 «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010»).

Tale giurisprudenza ha ribadito che i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni sui beni del demanio marittimo devono, comunque, essere stabiliti nel rispetto dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento previsti dalla normativa comunitaria e nazionale e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenze n. 118 e 109 del 2018, n. 157 e n. 40 del 2017, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011), competenza esclusiva nella quale le pur concorrenti competenze regionali trovano «un limite insuperabile» (sentenza n. 109 del 2018).

Ne consegue che la legislazione regionale, nel disciplinare l'affidamento in concessione di tali beni demaniali, anche se espressione di una correlata competenza primaria, è destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza ogni qualvolta l'oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente, ove si incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali.

La resistente non ritiene che le censurate disposizioni invadano la competenza statale nella materia «tutela della concorrenza» in quanto la nozione di «impresa balneare ligure», cui queste fanno riferimento, definirebbe solo un «modello tipico di insediamento balneare», al quale potrebbero corrispondere anche operatori di altre Regioni o di Stati membri dell'Unione, ove si insediassero in Liguria.

La Corte rileva però che, nel contesto della disposizione di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge regionale impugnata, la nozione di impresa balneare ligure viene espressamente in rilievo ai dichiarati "effetti dell'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59" e, cioè, in funzione di una "procedura di selezione" tra i potenziali concessionari e che, proprio a tali effetti, vengono considerate "imprese balneari liguri" quelle che "in quanto connotanti il paesaggio costiero costituiscono un elemento del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della Regione".

E' inevitabile, pertanto, che le procedure di aggiudicazione di cui all'articolo 16 del d.lgs. 59/2010 vedano, se non uniche legittimate, quantomeno favorite le imprese già presenti sulla costa ligure.

Esse, in sede di prima applicazione della legge regionale in esame e con effetti pro futuro, sono le sole imprese balneari «connotanti il paesaggio costiero», e (già) ascrivibili al «patrimonio storico» ed al «tessuto sociale» della Liguria.

Invece l'operatore di altra Regione o di altro Stato membro, qualora partecipasse a una procedura di selezione, non potrebbe possedere la qualifica di impresa balneare ligure.

Ciò a prescindere dalla considerazione che la Regione Liguria, con l'articolo 2 della l.r. 26/2017 "Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative" ha riconosciuto "l'estensione della durata della concessione di trenta anni dalla data di entrata in vigore" della legge stessa alle imprese balneari titolari di concessioni in essere.

L'art. 3 della legge impugnata, prevedendo "una specifica disciplina per il rilascio delle concessioni alle imprese balneari liguri" e individuando un'area demaniale di riserva in favore delle stesse, in ragione e in funzione del riconoscimento del loro "ruolo sociale, economico, turistico, storico e culturale", secondo il ricorrente violerebbe, a sua volta, la concorrenza tra imprese, per la situazione di privilegio che tende, anche sotto tale profilo, a consolidare nei confronti delle imprese balneari già presenti nella costiera ligure, che sole possono aver acquisito quel ruolo sociale, storico e culturale, cui la norma intende dare riconoscimento.

Per quanto concerne l'articolo 4, l'"obiettivo di promozione del modello ligure di insediamento balneare" ne determinerebbe il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

È riferibile, infatti, anche ai "servizi" il principio più volte ribadito con riguardo ai "prodotti", per cui è preclusa alla legge regionale l'istituzione di marchi che ne attestino contestualmente la qualità e l'origine geografica (sentenze n. 242 del 2016, n. 66 del 2013, n. 191 e n. 86 del 2012, n. 213 del 2006).

L'istituzione e la disciplina delle modalità di rilascio di un «marchio di qualità», per distinguere il servizio reso dallo stabilimento balneare ligure, in quanto volte ad orientare il consumatore verso siffatta tipologia di servizio, particolarmente qualificata «dal mero territorio di provenienza», incidono inevitabilmente, dunque, anche in questo caso, sulla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato.

Per quanto concerne, infine, l'art. 6 della legge in oggetto, secondo il quale "in qualsiasi caso è riconosciuto l'indennizzo del valore aziendale, il titolare dell'impresa balneare ligure può a sue spese dotarsi di una perizia giurata con la quale viene individuato il valore complessivo dell'azienda", secondo il ricorrente esso contrasta con l'esigenza di garantire la parità di trattamento e l'uniformità delle condizioni del mercato sull'intero territorio nazionale. Tale esigenza può essere assicurata solo dalla legge statale nell'esercizio della competenza esclusiva nella materia "tutela della concorrenza".

Ciò comporta, a giudizio della Corte, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni scrutinate.

Demanio marittimo – Tutela e qualificazione dell'impresa balneare ligure come elemento del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della Regione – Disciplina dell'affidamento delle concessioni demaniali marittime a tali imprese – Istituzione e modalità di rilascio di un marchio di qualità. - Legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 25 (Qualificazione e tutela dell'impresa balneare), artt. 1, comma 2, 3, 4, commi 1, lettera b), e 2, e 6. - (T-180221) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.49 del 12-12-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 3, 4, commi 1, lettera b), e 2, e 6 della legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 25 (Qualificazione e tutela dell'impresa balneare), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notifica il 15 gennaio 2018, depositato in cancelleria il 23 gennaio 2018, iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nella udienza pubblica del 6 novembre 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 3, 4, commi 1, lettera b), e 2, e 6 della legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 25 (Qualificazione e tutela dell'impresa balneare), per contrasto con gli articoli 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione.

1.1.– L'art. 1, comma 2, della così impugnata legge regionale, stabilisce che «[a]i sensi e per gli effetti dell'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) e successive modificazioni e integrazioni le imprese balneari liguri, così come definite dall'art. 2, in quanto connotanti il paesaggio costiero costituiscono un elemento del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della Regione».

1.2.– L'art. 3 della stessa legge regionale, a sua volta, dispone che «1. La Regione, nel riconoscere il ruolo sociale, economico, turistico storico e culturale delle imprese balneari, nel Piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo (PUD) di cui all'art. 11 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) e successive modificazioni e integrazioni prevede una specifica disciplina per il rilascio delle concessioni alle imprese balneari liguri. 2. I comuni nella redazione del Progetto di utilizzo delle aree demaniali marittime di cui all'art. 11-bis della L.R. 13/1999 e successive modificazioni e integrazioni individuano le aree destinate alle imprese che soddisfano ai requisiti di cui all'art. 2».

1.3.– Il successivo art. 4, negli impugnati suoi commi 1, lettera b), e 2, prevede poi che «1. La Regione [...] attiv[i] azioni ed iniziative tese a realizzare un marchio di qualità quale elemento distintivo per promuovere e tutelare l'impresa balneare ligure in quanto attività radicata nel territorio regionale e rappresentante parte della cultura e storia locale», e che «2. Con atto della Giunta regionale [siano] stabiliti criteri e modalità di rilascio del marchio di cui al comma 1».

1.4.– L'art. 6, infine, dispone che «in qualsiasi caso è riconosciuto l'indennizzo del valore aziendale, il titolare dell'impresa balneare ligure può a sue spese dotarsi di una perizia giurata redatta da un tecnico abilitato con la quale viene individuato il valore complessivo dell'azienda, costituito, oltre che dal patrimonio aziendale, dall'avviamento».

1.5.– Tutte le riferite disposizioni violerebbero, secondo il ricorrente, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», per esserne obiettivo comune quello di costituire un titolo preferenziale alle (esistenti) «imprese balneari liguri», nelle future procedure di selezione dei concessionari del demanio marittimo per finalità turistico ricreative.

Gli artt. 1, comma 2, e 3, contrasterebbero, altresì, con l'art. 117, primo comma, in relazione all'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (direttiva del Parlamento

Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), trasposto nell'ordinamento interno dall'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

Il solo art. 1, comma 2, della legge regionale in esame violerebbe, ad avviso del ricorrente, anche l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali, in ragione della «attribuzione in via astratta e aspecifica a tutte le imprese liguri della qualifica di “elemento del patrimonio storico culturale”».

2.– Di ciascuna di tali questioni la Regione resistente ha contestato, nel merito, la fondatezza, preliminarmente eccependo l'inammissibilità di quelle concernenti l'art. 3, comma 2, e l'art. 4 della legge regionale stessa.

3.– Al fine di definire il perimetro delle questioni sottoposte alla verifica di compatibilità costituzionale, vengono preliminarmente in esame le eccezioni di inammissibilità formulate dalla resistente con riguardo alle questioni relative agli artt. 3, comma 2, e 4 della legge reg. Liguria n. 25 del 2017.

3.1.– La prima eccezione non è fondata.

È bensì vero, infatti, che la delibera del Consiglio dei ministri, autorizzativa dell'impugnazione, menzioni esplicitamente – come appunto dedotto dalla Regione – il solo comma 1 del suddetto art. 3.

Ma vero è altresì che la correlativa motivazione richiama anche la disciplina dettata dal comma 2 (il Progetto, cioè, di utilizzo comunale delle aree demaniali), per poi investire d'impugnazione tale norma, che «riserva delle aree demaniali marittime in favore delle sole imprese balneari liguri», così palesando di aver inteso come esistente una complessiva norma rivolta a creare una posizione favorevolmente differenziata per le imprese balneari liguri.

3.2.– Del pari destituita di fondamento è anche la successiva eccezione di inammissibilità relativa alla questione che ha ad oggetto l'art. 4 della legge regionale impugnata.

Contrariamente a quanto asserito ex adverso, detta questione è formulata, infatti, in modo che ne rende chiaramente intellegibile il contenuto ed adeguato il supporto motivazionale.

4.– Nel merito, le quattro sollevate questioni di legittimità costituzionale risultano fondate, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., restando assorbita ogni altra censura.

4.1.– L'assetto normativo che fa da sfondo a tali questioni è già stato ampiamente delineato in recenti sentenze di questa Corte in tema di concessioni su beni in uso del demanio marittimo (sentenze n. 118 del 2018 e n. 157 del 2017).

È stato chiarito che le competenze relative al rilascio di siffatte concessioni sono state «conferite alle Regioni in virtù di quanto previsto dall'art. 105, comma 2, lettera l), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)».

E che «le funzioni relative sono esercitate, di regola, dai Comuni in forza dell'art. 42 del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni), rispetto ai quali le Regioni mantengono poteri di indirizzo» (sentenza n. 118 del 2018, che, con riferimento alle attività di impresa turistico-balneare, richiama il comma 6 dell'art. 11 della legge 15 novembre 2011, n. 217, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010»).

È stato, per altro, anche già sottolineato e ribadito, dalla richiamata (e da precedente) giurisprudenza, che i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni sui beni del demanio marittimo devono, comunque, essere stabiliti nel rispetto dei principi della libera concorrenza e

della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenze n. 118 e 109 del 2018, n. 157 e n. 40 del 2017, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011); competenza esclusiva, quest'ultima, nella quale le pur concorrenti competenze regionali trovano «un limite insuperabile» (sentenza n. 109 del 2018).

Dal che consegue che, nel disciplinare l'affidamento in concessione di detti beni demaniali, la legislazione regionale, anche se espressione di una correlata competenza primaria, è destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza ogni qualvolta l'oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente, ove si incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali.

4.2.– La resistente esclude, come già riferito, che le censurate disposizioni invadano la competenza statale nella materia «tutela della concorrenza».

E ciò per la ragione, ribadita anche in memoria, che la nozione di «impresa balneare ligure», cui queste fanno riferimento, non presupporrebbe necessariamente il requisito di una precedente attività in Liguria, ma definirebbe solo un «modello tipico di insediamento balneare», al quale potrebbero corrispondere anche operatori di altre Regioni o di Stati membri dell'Unione, ove si insediassero in Liguria.

4.3.– Sta di fatto, però, che, nel contesto della disposizione di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge regionale impugnata, la nozione di impresa balneare ligure viene espressamente in rilievo ai dichiarati «effetti dell'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59» e, cioè, in funzione di una «procedura di selezione» tra i potenziali concessionari; e che, proprio a tali effetti, vengono considerate “imprese balneari liguri” quelle che «in quanto connotanti il paesaggio costiero costituiscono un elemento del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della Regione».

Per cui è inevitabile che le procedure di aggiudicazione di cui al richiamato art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010 vedano, se non uniche legittimate, quantomeno innegabilmente favorite le imprese già presenti sulla costa ligure.

Le quali – in sede di prima applicazione della legge regionale in esame, e con effetti pro futuro – sono le sole imprese balneari «connotanti il paesaggio costiero», e (già) ascrivibili al «patrimonio storico» ed al «tessuto sociale» della Liguria.

Mentre l'operatore di altra Regione o di altro Stato membro, ove eventualmente partecipasse a una procedura di selezione, non potrebbe certo possedere la qualifica di impresa balneare ligure.

E ciò a prescindere dalla considerazione che alle «imprese balneari titolari di concessioni in essere», con l'art. 2 della legge della Regione Liguria, n. 26, approvata in pari data il 10 novembre 2017, recante «Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative» (in questa sede non all'esame della Corte), la resistente ha riconosciuto «l'estensione della durata della concessione di trenta anni dalla data di entrata in vigore» della legge stessa.

4.4.– Il successivo art. 3 della legge impugnata – con il prevedere «una specifica disciplina per il rilascio delle concessioni alle imprese balneari liguri» e con l'individuare un'area demaniale di riserva in favore delle stesse, in ragione e in funzione del riconoscimento del loro «ruolo sociale, economico, turistico, storico e culturale» – vulnera, a sua volta, la concorrenza tra imprese, per la situazione di privilegio che tende, anche sotto tale profilo, a consolidare nei confronti delle imprese balneari già presenti nella costiera ligure, che sole possono aver acquisito quel ruolo sociale, storico e culturale, cui la norma intende dare riconoscimento.

4.5.– Quanto all'impugnato art. 4, l'«obiettivo di promozione del modello ligure di insediamento balneare» – quale esplicitamente a detta norma attribuito dalla resistente e quale la norma stessa evidenzia con il riservare direttamene alla Giunta la determinazione dei «criteri» per il rilascio del

marchio in questione – ne innesca per ciò stesso il contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

È riferibile, infatti, anche ai “servizi” il principio più volte ribadito con riguardo ai “prodotti”, per cui è preclusa alla legge regionale l’istituzione di marchi che ne attestino contestualmente la qualità e l’origine geografica (sentenze n. 242 del 2016, n. 66 del 2013, n. 191 e n. 86 del 2012, n. 213 del 2006).

L’istituzione e la disciplina delle modalità di rilascio di un «marchio di qualità», per distinguere il servizio reso dallo stabilimento balneare ligure, in quanto volte ad orientare il consumatore verso siffatta tipologia di servizio, particolarmente qualificata «dal mero territorio di provenienza», incidono inevitabilmente, dunque, anche in questo caso, sulla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato.

4.6.– Viene, infine, in esame l’art. 6 della impugnata legge regionale ligure, a tenore del quale «in qualsiasi caso è riconosciuto l’indennizzo del valore aziendale, il titolare dell’impresa balneare ligure può a sue spese dotarsi di una perizia giurata [...] con la quale viene individuato il valore complessivo dell’azienda».

Secondo la resistente, le intenzioni del legislatore regionale non sarebbero rivolte al riconoscimento dell’indennizzo, «ma unicamente alla determinazione (di una) delle (possibili) modalità procedurali per la documentazione del suo ammontare».

È evidente, però, che se la previsione di una tale «modalità procedimentale» di determinazione dell’indennizzo, attraverso una «perizia giurata» predisposta a cura del titolare dell’impresa balneare, non fosse destinata ad avere – come non a torto denuncia il ricorrente – anche «valore nei confronti dei terzi, ivi comprese le amministrazioni pubbliche», la disposizione non avrebbe ragion d’essere nel prevedere ciò che è già in facoltà dell’avente diritto all’indennizzo (la possibilità, cioè, di far valutare, con perizia giurata, la consistenza economica dei propri beni).

Anche questa disposizione contrasta, dunque, con l’esigenza di garantire la parità di trattamento e l’uniformità delle condizioni del mercato sull’intero territorio nazionale. Esigenza che solo la legge statale può assicurare nell’esercizio della competenza esclusiva nella materia «tutela della concorrenza».

5.– Da qui, appunto, l’illegittimità costituzionale delle disposizioni scrutinate.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 3, 4, commi 1, lettera b), e 2, e 6 della legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 25 (Qualificazione e tutela dell’impresa balneare).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2018.

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

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2018.

Sentenza: 6 novembre 2018, n. 228

Materia: professioni

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: articolo 117, terzo comma della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 1, 2, 3 e 5 della legge della Regione Puglia 20 dicembre 2017, n. 60 (Disposizioni in materia di clownterapia)

Esito: fondatezza del ricorso, illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 20 dicembre 2017, n. 60 (Disposizioni in materia di clownterapia).

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Il ricorrente impugna le disposizioni di cui in oggetto, in quanto ritenute lesive della competenza statale in materia di professione, in violazione dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione.

Nel loro articolato complesso esse provvedono a:

- definire il termine clownterapia, o terapia del sorriso, quale la possibilità di utilizzare, attraverso l'opera di personale medico, non medico, professionale e di volontari appositamente formati, il sorriso e il pensiero positivo a favore di chi soffre un disagio fisico, psichico o sociale.

La clownterapia può svolgersi in contesti ospedalieri, non solo pediatrici, in centri per la disabilità, in centri per la terza età, in contesti sociali difficili, carceri, quartieri a rischio, nelle scuole, in missioni umanitarie e in occasione di eventi calamitosi;

- definire il clown di corsia come quella figura che, utilizzando specifiche competenze acquisite in varie discipline, analizza i bisogni dell'utente per migliorarne le condizioni fisiche e mentali, all'interno delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali, applicando i principi e le tecniche della clown terapia;

- stabilire che la Regione Puglia promuova la formazione professionale del personale delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e delle associazioni di volontariato e di promozione sociale e delle cooperative che operano nell'ambito della clown terapia;

- prevedere che la qualifica professionale del clown di corsia sia riconosciuta al termine di un percorso formativo che deve svolgersi nel rispetto degli standard formativi specifici, individuati da un regolamento (criteri, modalità, durata etc.) della Giunta regionale e che i corsi di formazione siano organizzati dalle suddette associazioni iscritte nel registro regionale delle associazioni di volontariato;

- istituire un registro regionale dei soggetti che svolgono attività di clownterapia.

Il ricorrente a sostegno della propria tesi richiama la normativa statale di cui 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), che all'articolo 1, nell'individuare al comma 1 i principi fondamentali in materia di professioni di cui all'articolo 117, terzo comma, Costituzione che si desumono dalle leggi vigenti dispone che "le regioni esercitano la potestà legislativa in materia di professioni nel rispetto dei principi fondamentali di cui al Capo II» (comma 2) e che "la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale» (comma 3) e la giurisprudenza costituzionale secondo cui spetta allo Stato l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, per il carattere

necessariamente unitario a livello statale che riveste tale individuazione, principio questo che costituisce limite di ordine generale invalicabile dal legislatore regionale e che comporta quindi per esso l'impossibilità di dar vita a nuove figure professionali.

Con riferimento allo specifico settore delle professioni in ambito sanitario, il ricorrente rileva che lo stesso legislatore statale ha preso in considerazione il fatto che nuovi eventuali fabbisogni possono condurre all'istituzione di profili professionali diversi da quelli contemplati dalla normativa nazionale.

L'articolo 5 della legge 1° febbraio 2006, n. 43 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnicosanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali), ha difatti delineato una specifica procedura per l'individuazione, con il coinvolgimento delle Regioni, di nuove professioni sanitarie da ricomprendere in una delle aree di cui agli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica).

La predetta procedura è stata recentemente modificata dall'articolo 6 della legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute).

Tale articolo prevede che l'istituzione di nuove professioni sanitarie è effettuata, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla presente legge, previo parere tecnico-scientifico del Consiglio superiore di sanità, mediante uno o più accordi, sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e recepiti con decreti del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

La Corte conferma la propria giurisprudenza: la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale e *tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali* » (sentenza n. 147 del 2018, con richiamo alla sentenza n. 98 del 2013) *tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione*» vi è «*quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regolamenta, giacché "l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale"* (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e 57 del 2007 e n. 355 del 2005), *prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l'elenco fa riferimento (sentenza n. 300 del 2007)*» (sentenza n. 98 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 217 del 2015).

La Corte richiama altresì, per gli ambiti propri delle materie professioni e formazione professionale la prima di competenza concorrente, la seconda di competenza legislativa residuale delle Regioni, la propria giurisprudenza in merito, la quale ha delineato i "confini differenti", per cui «*il nucleo della potestà statale "si colloca nella fase genetica di individuazione normativa della professione: all'esito di essa una particolare attività lavorativa assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico, di cui si rende espressione, con funzione costitutiva, l'albo"* (sentenza n. 230 del 2011). *Ove, pertanto, la legge definisca i tratti costitutivi peculiari di una particolare attività professionale e le modalità di accesso ad essa, in difetto delle quali ne è precluso l'esercizio, l'intervento legislativo non si colloca nell'ambito materiale della formazione professionale, ma, semmai, lo precede (sentenze n. 300 del 2007 e n. 449 del 2006). Una volta, invece, che la legge statale abbia*

dato vita ad un'autonoma figura professionale "non si spiega per quale motivo le Regioni, dotate di potestà primaria in materia di formazione professionale, non possano regolare corsi di formazione relativi alle professioni già istituite dallo Stato.

Poiché la legge impugnata individua e definisce la professione del clown di corsia, la relativa attività lavorativa *assume una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico (ex plurimis, la già richiamata sentenza n. 108 del 2012)*, non potendosi ritenere espressione della competenza regionale in materia di formazione professionale, in quanto questa si riferisce alle figure professionali definite dal legislatore statale, delle quali la Regione può regolare i corsi di formazione.

Precisa la Corte che, qualora vi fosse la necessità di assicurare che i soggetti che svolgono in via volontaria attività di clownterapia, abbiano competenze adeguate ai delicati ambiti socio-sanitari in cui essa si espleta, questa può essere soddisfatta attraverso la previsione di appositi corsi di formazione condizionanti l'accesso ai contesti sopradescritti, mentre se si ritenesse invece necessaria l'istituzione di una specifica professione in riferimento all'attività del clown di corsia, riconducibile all'ambito sanitario, la normativa statale sopracitata prevede un particolare procedimento, che contempla il coinvolgimento delle stesse Regioni, per individuare e istituire nuove figure professionali.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'intera legge, in quanto anche le disposizioni non impugnite costituiscono carattere essenziale di essa.

Professioni – Clownterapia – Individuazione e disciplina della figura professionale del clown di corsia – Istituzione di un apposito registro regionale – Promozione di progetti presso le strutture sanitarie e socio-sanitarie della Regione. - Legge della Regione Puglia 20 dicembre 2017, n. 60 (Disposizioni in materia di clownterapia). - (T-180228) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.49 del 12-12-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 20 dicembre 2017, n. 60 (Disposizioni in materia di clownterapia), e, in particolare, degli artt. 1, 2, 3 e 5, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 16-21 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 21 febbraio 2018, iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nella udienza pubblica del 6 novembre 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri 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 promosso questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 20 dicembre 2017, n. 60 (Disposizioni in materia di clownterapia), e, in particolare, degli artt. 1, 2, 3 e 5, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

1.1.– L’art. 1, comma 1, della legge regionale impugnata stabilisce che essa promuove la conoscenza, lo studio e l’utilizzo della clownterapia quale trattamento a supporto ed integrazione delle cure cliniche-terapeutiche, con particolare riferimento alle strutture sanitarie, nonché a supporto degli interventi nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali.

Il comma 2, lettera a), definisce il termine «clownterapia», o terapia del sorriso, come «la possibilità di utilizzare, attraverso l’opera di personale medico, non medico, professionale e di volontari appositamente formati, il sorriso e il pensiero positivo a favore di chi soffre un disagio fisico, psichico o sociale».

La clownterapia può svolgersi in contesti ospedalieri, non solo pediatrici, in centri per la disabilità, in centri per la terza età, in contesti sociali difficili, carceri, quartieri a rischio, nelle scuole, in missioni umanitarie e in occasione di eventi calamitosi».

La lettera b) definisce, poi, con il termine «clown di corsia», quella «figura che, utilizzando specifiche competenze acquisite in varie discipline, analizza i bisogni dell’utente per migliorarne le condizioni fisiche e mentali, all’interno delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali, applicando i principi e le tecniche della clownterapia».

L’art. 2, al comma 1, prevede che «per il conseguimento delle finalità di cui all’articolo 1, la Regione Puglia promuove la formazione professionale del personale delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e delle associazioni di volontariato e di promozione sociale e delle cooperative che operano nell’ambito della clownterapia».

Il comma 2 stabilisce che «la qualifica professionale del clown di corsia è riconosciuta al termine di un percorso formativo che deve svolgersi nel rispetto degli standard formativi specifici, individuati dal regolamento di cui all’articolo 3».

Il successivo comma 3 prevede che «i corsi di formazione sono organizzati dalle associazioni di cui al comma 1, iscritte nel registro regionale delle associazioni di volontariato di cui alla legge regionale 16 marzo 1994, n. 11 (Norme di attuazione della legge quadro sul volontariato), secondo le modalità e i criteri stabiliti dal regolamento di cui all’articolo 3».

L’art. 3 dispone che, «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, con apposito regolamento da adottarsi ai sensi dell’articolo 44, comma 2, dello Statuto regionale, definisce i criteri e le modalità di svolgimento dei corsi previsti dalla presente legge», tra cui le materie oggetto del percorso formativo, la durata e il numero complessivo delle ore dei corsi, suddivise in ore di studio e ore di tirocinio, i requisiti per l’accesso ai corsi, i requisiti professionali dei membri della commissione incaricata di effettuare la valutazione della prova finale, le modalità per il riconoscimento dei crediti formativi e lavorativi per coloro che già svolgono l’attività di clownterapia presso strutture o enti alla data di entrata in vigore della legge stessa.

L’art. 5, infine, nel prevedere l’istituzione da parte della Regione Puglia di un registro regionale a cui possono iscriversi «i soggetti che ai sensi della presente legge svolgono attività di clownterapia» ovvero enti, fondazioni, onlus e cooperative sociali, le cui finalità statutarie prevedono l’espletamento dell’attività di clownterapia, stabilisce che a tale fine la predetta attività «deve essere svolta da almeno tre anni secondo le disposizioni della presente legge e dei regolamenti adottati».

Inoltre, l’articolo in esame dispone che «[l]e strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali che vogliono implementare i servizi offerti con la clownterapia, attingono dal registro previsto dal presente articolo».

1.2.– Secondo il ricorrente, le riferite disposizioni e l’intera legge reg. Puglia n. 68 del 2017, avente contenuto normativo omogeneo, nell’individuare e disciplinare la figura professionale del clown di corsia, della quale definiscono il percorso formativo, e prevedendo, altresì, l’istituzione di un apposito registro regionale per i soggetti che svolgono l’attività di clownterapia, ledono la competenza statale in materia di «professioni», essendo riservata al legislatore nazionale l’individuazione delle figure professionali con i relativi profili e titoli abilitanti.

2.– Le questioni sono fondate.

2.1.– La legge reg. Puglia n. 60 del 2017 costituisce il primo intervento normativo in Italia nel campo della clownterapia, definita come terapia del sorriso e costituente una applicazione della gelotologia o scienza del sorriso.

La normativa censurata si compone di otto articoli.

Oltre ai citati artt. 1, 2, 3 e 5, oggetto di specifica impugnazione da parte del ricorrente, la legge regionale in esame contempla: l'art. 4 (Progetti di clownterapia), che dispone l'emanazione di un bando di adesione per promuovere progetti di clownterapia presso le strutture sanitarie e socio-sanitarie della Regione; l'art. 6 (Clausola valutativa), che stabilisce l'obbligo annuale per la Giunta regionale di riferire al Consiglio in merito alla realizzazione degli interventi previsti dalla legge; l'art. 7 (Disposizioni finanziarie), che individua la dotazione per finanziare i progetti di clownterapia di cui all'art. 4 e la copertura dei relativi oneri; ed infine l'art. 8, che fissa la data di entrata in vigore della legge.

2.2.– Rileva questa Corte che, nel complessivo contesto della legge reg. Puglia n. 60 del 2017, gli artt. 1, 2, 3 e 5 rivestono carattere essenziale, costituendo la stessa ragione ispiratrice dell'intervento legislativo.

Difatti, il legislatore regionale, nel promuovere complessivamente la clownterapia «quale trattamento a supporto e integrazione delle cure cliniche terapeutiche, con particolare riferimento alle strutture sanitarie, nonché a supporto degli interventi nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali» (art. 1), attribuisce specifico rilievo alla individuazione della figura professionale del clown di corsia. Quest'ultima è definita quale «figura che, utilizzando specifiche competenze acquisite in varie discipline, analizza i bisogni dell'utente per migliorarne le condizioni fisiche e mentali, all'interno delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali, applicando i principi e le tecniche della clownterapia» (art. 1, comma 2, lettera b).

A sua volta, l'art. 2 prevede che la qualifica professionale del clown di corsia è riconosciuta al termine di uno specifico percorso professionale definito dal regolamento previsto dall'art. 3, la cui emanazione è demandata alla Giunta regionale ed avente il contenuto sopra ricordato al punto 1.1.

Infine, con l'istituzione del registro previsto dall'art. 5, il legislatore regionale mira a subordinare l'esercizio delle attività di clownterapia nel territorio regionale al rispetto dei requisiti e delle condizioni fissati dalla legge medesima.

3.– Questa Corte ha ripetutamente affermato che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali » (sentenza n. 147 del 2018, con richiamo alla sentenza n. 98 del 2013).

Con numerose decisioni è stato poi precisato che «tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione» vi è «quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regola, giacché “l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale” (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e 57 del 2007 e n. 355 del 2005), prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l'elenco fa riferimento (sentenza n. 300 del 2007)» (sentenza n. 98 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 217 del 2015).

3.1.– Questa Corte ha, altresì, delineato gli ambiti propri delle materie «professioni» e «formazione professionale», la prima di competenza concorrente, la seconda ascrivibile alla competenza legislativa residuale delle Regioni (ex plurimis, sentenze n. 108 del 2012, n. 77 del 2011, n. 132 del 2010, n. 139 del 2009, n. 93 del 2008, n. 459 e n. 319 del 2005, n. 353 del 2003).

In particolare, ha precisato che «il nucleo della potestà statale “si colloca nella fase genetica di individuazione normativa della professione: all’esito di essa una particolare attività lavorativa assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di una posizione qualificata nell’ambito dell’ordinamento giuridico, di cui si rende espressione, con funzione costitutiva, l’albo” (sentenza n. 230 del 2011).

Ove, pertanto, la legge definisca i tratti costitutivi peculiari di una particolare attività professionale e le modalità di accesso ad essa, in difetto delle quali ne è precluso l’esercizio, l’intervento legislativo non si colloca nell’ambito materiale della formazione professionale, ma, semmai, lo precede (sentenze n. 300 del 2007 e n. 449 del 2006).

Una volta, invece, che la legge statale abbia dato vita ad un’autonoma figura professionale “non si spiega per quale motivo le Regioni, dotate di potestà primaria in materia di formazione professionale, non possano regolare corsi di formazione relativi alle professioni già istituite dallo Stato” (sentenza n. 271 del 2009)» (sentenza n. 108 del 2012).

4.– Alla luce di tale costante giurisprudenza, non può dubitarsi che la legge impugnata individui e definisca la professione in esame (il clown di corsia), sicché la relativa attività lavorativa assume le connotazioni distintive peculiari che la configurano come posizione qualificata nell’ambito dell’ordinamento giuridico (ex plurimis, la già richiamata sentenza n. 108 del 2012).

Ne consegue che l’intervento legislativo censurato non può ritenersi espressione della competenza regionale in materia di «formazione professionale», in quanto questa si riferisce alle figure professionali definite dal legislatore statale, delle quali la Regione, nell’esercizio della predetta competenza, può regolare i corsi di formazione.

4.1.– Per tali ragioni, la legge reg. Puglia n. 60 del 2017 lede i principi fondamentali in materia di «professioni», ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., come declinati dall’art. 1 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell’articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131).

4.2.– Del resto, la comprensibile esigenza di assicurare che i soggetti che svolgono in via volontaria attività di clownterapia e, nello specifico, di clown di corsia, abbiano competenze adeguate ai delicati ambiti socio-sanitari in cui essa si espleta, può essere soddisfatta attraverso la previsione di appositi corsi di formazione condizionanti l’accesso ai peculiari contesti di operatività.

4.3.– Qualora invece si ritenga necessaria l’istituzione di una specifica professione in riferimento all’attività del clown di corsia, riconducibile all’ambito sanitario, la normativa statale già prevede un particolare procedimento, che contempla il coinvolgimento delle stesse Regioni, per individuare e istituire nuove figure professionali.

L’art. 5, comma 2, della legge 1° febbraio 2006, n. 43 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l’istituzione dei relativi ordini professionali), come sostituito dall’art. 6, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute), prevede, difatti, che «l’istituzione di nuove professioni sanitarie è effettuata, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla presente legge, previo parere tecnico-scientifico del Consiglio superiore di sanità, mediante uno o più accordi, sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell’articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e recepiti con decreti del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri».

4.4.– Gli artt. 1, 2, 3 e 5 della legge reg. Puglia n. 60 del 2017, impugnati «in particolare» dal ricorrente, nel riguardare, per quanto già evidenziato, il nucleo centrale ed essenziale dell'intervento legislativo regionale, sicché la riscontrata illegittimità costituzionale di essi coinvolge l'intera legge, comportandone, perciò, la integrale caducazione, ai sensi della giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 81 del 2018, n. 14 del 2017 e n. 201 del 2008).

Difatti, gli artt. 4, 6, 7 e 8 non assumono autonoma rilevanza e significatività, svolgendo funzioni meramente accessorie o, comunque, complementari alla normativa principale contenuta negli artt. 1, 2, 3 e 5.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 20 dicembre 2017, n. 60 (Disposizioni in materia di clownterapia).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2018.

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

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2018.

Sentenza: 9 ottobre 2018, n. 235

Materia: diritti civili e sociali (dibattito pubblico) e governo del territorio (opere pubbliche)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118 della Costituzione; art. 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), quali norme interposte

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 7, commi 2, 5 e 12, della legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 (Legge sulla partecipazione)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della l. 28/2017 della Regione Puglia e dell'art. 7, comma 2, della medesima legge, nella parte in cui prevede che il dibattito pubblico regionale si svolga anche sulle opere nazionali;

2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 12, della l. 28/2017 della Regione Puglia, promossa con riferimento agli artt. 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118 della Costituzione

Estensore nota: Sara Marasco

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118 della Costituzione, dell'art. 7, commi 2, 5 e 12, della legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 (Legge sulla partecipazione), i quali, nel disciplinare le modalità del dibattito pubblico su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, paesaggistica, sociale, territoriale, culturale ed economica, prevede che esso sia svolto anche per opere nazionali.

Il ricorrente sostiene che tale previsione determinerebbe un'indebita interferenza con il dibattito previsto dalla legislazione statale di riferimento, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dal momento che il legislatore regionale interverrebbe nell'ambito della realizzazione di opere pubbliche nazionali, che attiene anche alla regolazione dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali, espressamente riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Inoltre, la normativa regionale impugnata violerebbe:

a) l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», disciplinati dalla legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), e nello specifico dall'art. 1, comma 7, lettera n);

b) l'art. 118, Cost., data l'interferenza con l'attività amministrativa di competenza dello Stato, ed in particolare con i procedimenti riguardanti il dibattito pubblico per i progetti di competenza statale;

c) l'art. 97, primo comma, Cost., per l'introduzione di ingiustificati aggravamenti procedurali.

La legge regionale in questione disciplina, in particolare, il dibattito pubblico regionale, il quale, ai sensi del comma 2 dell'art. 7 della suddetta legge, è disposto anche per le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni; per le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione a opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni; per le opere pubbliche e private che comportano investimenti complessivi fino a euro 50 milioni, che presentino rilevanti profili di interesse regionale.

Dunque tale formulazione si riferisce anche alle opere nazionali; il comma 5 prevede espressamente che il dibattito pubblico sia tenuto su specifiche tipologie di opere nazionali in ordine alle quali la Regione Puglia è «chiamata ad esprimersi» (infrastrutture stradali e ferroviarie; elettrodotti, impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili; porti e aeroporti; bacini idroelettrici e dighe; reti di radiocomunicazione, trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi).

Tale disciplina è sostenuta dalla tesi per cui, in caso di disposizioni quali quelle contenute nei commi 2 e 5 dell'art. 7 della legge regionale di cui sopra, la Regione avrebbe il potere di disciplinare e indire il dibattito pubblico.

Tuttavia, dal momento che gli atti in oggetto sono atti del procedimento, la Corte ritiene che essi rientrino nel procedimento statale di deliberazione dell'opera e dunque nella disciplina del dibattito pubblico, che è dettata dallo Stato.

Inoltre, in merito alla questione, è rilevante prendere in considerazione l'art. 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), poiché individua nell'amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore proponente l'opera il titolare del potere di indire il dibattito e dispone che tutte le parti coinvolte possano esprimere la propria opinione.

Il suddetto decreto specifica le modalità di iniziativa e svolgimento del dibattito pubblico e sancisce, all'art. 8, che il dibattito pubblico debba essere «organizzato e gestito in relazione alle caratteristiche dell'intervento e alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento» e che debba «consistere in incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati»; è prevista la pubblicazione del dossier di progetto dell'opera, di cui all'art. 7, comma 1, lettera a), anche sui siti delle amministrazioni locali interessate dall'intervento, sui quali, ai sensi dell'art. 9, vanno pubblicati i risultati delle consultazioni svolte durante il dibattito pubblico.

L'art. 4 del suddetto decreto espressamente prevede, per le gare relative ad opere nazionali, che l'attività di monitoraggio della Commissione nazionale per il dibattito pubblico debba svolgersi anche a livello territoriale, coinvolgendo attivamente gli enti territoriali interessati dalla realizzazione dell'opera, i quali possono segnalare alla Commissione eventuali criticità.

Nel caso di opere di interesse regionale, la Commissione si avvale del supporto tecnico-amministrativo degli uffici regionali individuati.

L'art. 5 del decreto prevede invece che l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore comunichi, alle amministrazioni territoriali interessate dall'intervento, l'indizione del procedimento del dibattito pubblico per la tempestiva pubblicazione sui relativi siti.

Dalla normativa fin qui descritta, si evince l'esistenza di una disciplina esaustiva dell'istituto alla cui stregua è da escludere che soggetti diversi da quelli individuati possano assumere l'iniziativa di avviare il dibattito pubblico; in aggiunta, le posizioni emergenti a livello locale, facenti capo a soggetti pubblici e privati, possono e debbono trovare spazio nel dibattito pubblico statale, che per sua natura tende a convogliare in se stesso contributi, confronti e conflitti con cittadini, associazioni ed istituzioni di ogni livello.

Ciò considerato, la Corte ritiene che l'intervento del legislatore regionale, oltre a comportare l'interferenza lamentata dal ricorrente e perciò la violazione dell'art. 118, primo comma, Cost., appare anche ingiustificato sotto il profilo sostanziale: infatti l'assetto dato a questa fase del procedimento deve risultare in un ragionevole punto di equilibrio fra partecipazione ed efficienza.

Il dibattito pubblico è «uno strumento essenziale di coinvolgimento delle collettività locali nelle scelte di localizzazione e realizzazione di grandi opere aventi rilevante impatto ambientale, economico e sociale sul territorio coinvolto», come sottolinea il Consiglio di Stato nel parere n. 855 del 1° aprile 2016 sullo schema di decreto legislativo recante «Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione»; e proprio perché tale istituto si configura quale prezioso strumento di democrazia partecipativa, è necessario evitarne abusi e arbitrarie ripetizioni, sia sul piano statale che su quello regionale.

Nel caso di specie, il dibattito pubblico previsto dal legislatore regionale rappresenta una duplicazione di quello previsto dalla normativa statale, comportando così ingiustificati prolungamenti dei tempi dell'azione amministrativa e un aggravamento degli oneri procedurali.

A tale proposito è significativa la previsione contenuta nel comma 9, non impugnato, in base alla quale è possibile sospendere l'adozione o l'attuazione di atti di competenza regionale connessi all'intervento oggetto del dibattito pubblico.

Tramite questa facoltà della Regione, il rischio di abuso dell'istituto può concretizzarsi, poiché con l'astensione dall'adozione dell'atto di propria competenza (incompatibile con la logica stessa della partecipazione regionale) la Regione può bloccare la realizzazione dell'opera per un tempo indefinito.

Al riguardo, va sottolineato che il principio di leale collaborazione impedisce di opporre preclusioni pregiudiziali, anche temporanee.

Considerando inoltre gli artt. 2 e 21-quater della legge 241/1990 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), bisogna tenere presente che la disciplina in questione è concepita per i procedimenti volti all'adozione d'ufficio di atti produttivi di effetti nella sfera giuridica dei destinatari e per quelli volti a rispondere ad una istanza di parte, ovvero nei quali si rileva un interesse pretensivo od oppositivo cui deve essere garantito tempestivo soddisfacimento. Tali procedimenti non riguardano, invece, procedure prive di destinatari specifici, come quelle finalizzate all'approvazione del progetto, relativamente alle quali mancano specifiche scadenze temporali.

Il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 97, primo comma, Cost., che la Corte dichiara fondata per lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 (Legge sulla partecipazione) e dell'art. 7, comma 2, della medesima legge, nella parte in cui prevede che il dibattito pubblico regionale si svolga anche sulle opere nazionali.

Rimane assorbita l'ulteriore censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, Cost.

Nel ricorso viene anche impugnato il comma 12 dell'art. 7 della legge regionale, il quale prevede che, all'esito del dibattito pubblico, il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell'opera dichiari pubblicamente se intende rinunciare all'opera, presentarne formulazioni alternative, proporre modifiche, confermare il progetto.

Il ricorrente ritiene che tale previsione comporterebbe «un'indebita rilevanza determinante sul dibattito pubblico nazionale con innegabili conseguenze sullo stesso».

La formulazione fatta dal ricorrente lega la norma impugnata alle ipotesi in cui si tratti di un'opera pubblica regionale e non quando la Regione sia chiamata ad esprimersi all'interno di un dibattito pubblico avente ad oggetto un'opera della cui realizzazione essa non sia titolare.

Pertanto la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 12, della legge della Regione Puglia n. 28 del 2017 (promossa con riferimento agli artt. 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118 della Costituzione) per erroneità del presupposto interpretativo.

Opere pubbliche – Dibattito pubblico regionale su opere di particolare rilevanza, aventi impatto sull'ambiente e sull'assetto del territorio – Dichiarazioni pubbliche del soggetto titolare dell'opera. - Legge della Regione Puglia

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 2, 5, e 12, della legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 (Legge sulla partecipazione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-19 settembre 2017, depositato in cancelleria il 20 settembre 2017, iscritto al n. 74 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nella udienza pubblica del 9 ottobre 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marina Altamura per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 74 del reg. ric. del 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118 della Costituzione, dell'art. 7, commi 2, 5 e 12, della legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 (Legge sulla partecipazione), il quale, nel disciplinare le modalità del dibattito pubblico su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, paesaggistica, sociale, territoriale, culturale ed economica, prevede che esso sia svolto anche per opere nazionali.

Secondo il ricorrente ciò determinerebbe un'indebita interferenza con il dibattito previsto dalla legislazione statale di riferimento, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., atteso che il legislatore regionale interverrebbe in un ambito (quello della realizzazione di opere pubbliche) in cui viene in gioco la regolazione delle prestazioni minime concernenti i diritti civili e sociali espressamente riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La normativa regionale impugnata violerebbe inoltre l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», dettati dalla legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), ed in particolare dall'art. 1, comma 7, lettera n); l'art. 118, Cost., a causa della conseguente interferenza con l'attività amministrativa di competenza dello Stato, ed in particolare con i procedimenti riguardanti il dibattito pubblico per i progetti di competenza statale; ed, infine, l'art. 97, primo comma, Cost., per l'introduzione di ingiustificati aggravamenti procedurali.

2.– La legge in esame, nell'introdurre diverse modalità di coinvolgimento di soggetti e di istituzioni nel processo decisionale su opere e progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità di riferimento, disciplina, in particolare, il dibattito pubblico regionale.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 7 il dibattito pubblico è disposto, oltre che nelle ipotesi previste dalla normativa nazionale, per le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni; per le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione a opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni; per le opere pubbliche e private che comportano investimenti complessivi fino a euro 50 milioni, che presentino rilevanti profili di interesse regionale.

La formulazione, dunque, nella sua ampiezza e genericità, si riferisce anche alle opere nazionali e, del resto, il successivo comma 5 indica espressamente che il dibattito pubblico si svolge su specifiche tipologie di opere nazionali in ordine alle quali la Regione Puglia è «chiamata ad esprimersi» (infrastrutture stradali e ferroviarie; elettrodotti, impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili; porti e aeroporti; bacini idroelettrici e dighe; reti di radiocomunicazione, trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi).

3.- Presupposto di tale disciplina è la tesi che, in presenza di atti di emanazione regionale, la Regione abbia il potere di disciplinare il dibattito pubblico, da indire a cura della stessa Regione.

Senonché gli atti in questione, quali intese o pareri, sono atti del procedimento e, quindi, sono destinati a confluire nel procedimento statale di deliberazione dell'opera, e ne sono parte integrante, al contrario, ad esempio, della valutazione di impatto ambientale che è un procedimento autonomo, sia pure collegato.

Per essi, pertanto, non può non tenersi conto della disciplina del dibattito pubblico dettata dal titolare della funzione, ossia lo Stato.

3.1.- L'art. 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), occupandosi delle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, individua nell'amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore proponente l'opera il titolare del potere di indire il dibattito e prevede che tutte le parti coinvolte possano esprimere la propria opinione e confrontarsi con posizioni diverse e contrapposte.

L'articolo rinvia, poi, per la disciplina dell'istituto, ad un apposito regolamento, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, del 10 maggio 2018, n. 76 (Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico).

3.2.- Il decreto, innanzitutto, specifica modalità di iniziativa e svolgimento del dibattito pubblico.

Esso si occupa, in particolare, del rapporto con le realtà territoriali coinvolte dall'opera e le relative istituzioni, disponendo, all'art. 8, che il dibattito pubblico debba essere «organizzato e gestito in relazione alle caratteristiche dell'intervento e alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento» e che debba «consistere in incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati»; esso prevede, inoltre, la pubblicazione del dossier di progetto dell'opera, di cui all'art. 7, comma 1, lettera a), anche sui siti delle amministrazioni locali interessate dall'intervento. Su questi ultimi, ai sensi del successivo art. 9, vanno, poi, pubblicati i risultati delle consultazioni svolte nell'ambito del dibattito pubblico.

Inoltre, all'art. 3 il decreto prevede che il dibattito – al di fuori delle ipotesi, relative alle opere rientranti nell'Allegato 1 del medesimo decreto, in cui è obbligatorio – possa essere disposto, per le opere elencate nello stesso Allegato 1, ma di importo compreso tra la soglia ivi indicata e due terzi della medesima, su richiesta, tra l'altro, di un Consiglio regionale o di una Provincia o di una Città metropolitana o di un Comune capoluogo di provincia territorialmente interessati dall'intervento, oltre che di uno o più consigli comunali o di unioni di Comuni, se complessivamente rappresentativi di almeno 100.000 abitanti, nonché di almeno 50.000 cittadini elettori nei territori in cui è previsto l'intervento o di almeno un terzo dei cittadini elettori per gli interventi che interessano le isole con non più di 100.000 abitanti e per il territorio di Comuni di montagna.

È, poi, espressamente sancito che l'attività di monitoraggio della Commissione nazionale per il dibattito pubblico di cui all'art. 4 del decreto – attività relativa al corretto svolgimento della procedura di dibattito pubblico ed al rispetto della partecipazione del pubblico, nonché alla necessaria informazione durante la procedura ed alla idoneità e tempestività della pubblicità ed informazione in materia – debba svolgersi anche a livello territoriale, con il coinvolgimento attivo degli enti territoriali interessati dalla realizzazione dell'opera.

Essi possono segnalare alla Commissione eventuali criticità relative alle modalità operative e tecniche di svolgimento del dibattito pubblico e sono abilitati a collaborare al fine di individuare le soluzioni migliori per le comunità locali. Sempre ai sensi del citato art. 4, per le attività istruttorie, nel caso di opere di interesse regionale, la Commissione si avvale del supporto tecnico-amministrativo degli uffici regionali allo specifico scopo individuati.

A ciò si aggiunge la previsione, ai sensi del successivo art. 5, della comunicazione alle amministrazioni territoriali interessate dall'intervento, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, dell'indizione del procedimento del dibattito pubblico per la tempestiva pubblicazione sui relativi siti.

4.– Si tratta, dunque, di una disciplina esaustiva dell'istituto alla cui stregua, da una parte, è da escludere che soggetti diversi da quelli individuati, possano prendere l'iniziativa; dall'altra, vi è la garanzia che vengano adeguatamente in rilievo le esigenze e i problemi dei territori incisi dall'opera, atteso che le posizioni emergenti a livello locale, facenti capo a soggetti pubblici e privati, possono e debbono trovare spazio nel dibattito pubblico statale, il quale, per come strutturato, è fisiologicamente teso a consentire di convogliare in tale sede contributi, confronti e conflitti con cittadini, associazioni ed istituzioni di ogni livello.

5.– L'intervento del legislatore regionale comporta dunque l'interferenza lamentata dal ricorrente e quindi la violazione dell'art. 118, primo comma, Cost.

6.– Tale intervento appare peraltro ingiustificato anche sotto altro e sostanziale profilo.

6.1.– L'assetto dato a questa fondamentale fase del procedimento deve, infatti, ritenersi un ragionevole punto di equilibrio fra le esigenze della partecipazione e quelle dell'efficienza.

Non vi è dubbio che, come evidenzia anche il Consiglio di Stato nel proprio parere n. 855 del 1° aprile 2016 sullo schema di decreto legislativo recante «Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione», il dibattito pubblico sia «uno strumento essenziale di coinvolgimento delle collettività locali nelle scelte di localizzazione e realizzazione di grandi opere aventi rilevante impatto ambientale, economico e sociale sul territorio coinvolto».

Esso configura, analogamente all'inchiesta pubblica prevista dall'art. 24-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), una fondamentale tappa nel cammino della cultura della partecipazione, rappresentata da un modello di procedimento amministrativo che abbia, tra i suoi passaggi ineliminabili, il confronto tra la pubblica amministrazione proponente l'opera e i soggetti, pubblici e privati, ad essa interessati e coinvolti dai suoi effetti, alimentandosi così un dialogo che, da un lato, faccia emergere eventuali più soddisfacenti soluzioni progettuali, e, dall'altra, disinnesci il conflitto potenzialmente implicito in qualsiasi intervento che abbia impatto significativo sul territorio.

Ma proprio perché si è in presenza di un prezioso strumento della democrazia partecipativa, se ne devono evitare abusi e arbitrarie ripetizioni, in particolare con riferimento ai diversi piani (statale e regionale) su cui lo stesso deve svolgersi, pena un ingiustificato appesantimento dell'intera procedura.

6.2.– Ciò è appunto quanto si verifica nel caso in questione, in cui il dibattito pubblico previsto dal legislatore regionale costituisce una duplicazione di quello previsto dalla normativa statale e quindi

comporta prolungamenti dei tempi dell'azione amministrativa e un aggravamento degli oneri procedurali senza che ne sussista alcuna giustificazione.

Significativa a tal fine la previsione contenuta nel comma 9 – non impugnato –, secondo cui è possibile la «sospensione dell'adozione o dell'attuazione di atti di competenza regionale connessi all'intervento oggetto del dibattito pubblico».

Questa facoltà riconosciuta in capo alla Regione concreta proprio il paventato rischio di abuso dell'istituto, consentendo, tramite l'astensione dall'adozione dell'atto di propria competenza, di bloccare la realizzazione dell'opera per un tempo indefinito.

E ciò senza considerare che la sospensione in sé è incompatibile con la logica stessa della partecipazione regionale che, quale che sia l'atto in cui sostanzia, deve rispettare il canone della leale collaborazione, che impedisce di opporre preclusioni pregiudiziali, sia pure temporanee.

6.3.– Né muta la portata di tale preoccupante quadro normativo il richiamo, contenuto nell'incipit dello stesso comma 9, al rispetto di quanto disposto dagli artt. 2 e 21-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Premessa, infatti, la genericità di tale previsione, va considerato che la disciplina in questione è concepita per i procedimenti diretti all'adozione d'ufficio di atti produttivi di effetti nella sfera giuridica dei destinatari e per quelli volti a rispondere ad una istanza di parte, nei quali viene, cioè, in rilievo un interesse pretensivo od oppositivo cui deve essere garantito tempestivo soddisfacimento. Essi non riguardano, invece, procedure prive di destinatari specifici – come quelle finalizzate all'approvazione del progetto –, relativamente alle quali mancano puntuali scadenze temporali.

7.– Risulta dunque fondata anche la censura dedotta dal ricorrente di violazione dell'art. 97, primo comma, Cost. per lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione.

8.– Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 97, primo comma, e 118, primo comma, Cost. – dell'art. 7, comma 5, della legge reg. Puglia n. 28 del 2017 e dell'art. 7, comma 2, della medesima legge, nella parte in cui prevede che il dibattito pubblico regionale si svolga anche sulle opere nazionali.

Resta assorbita l'ulteriore censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, Cost.

9.– Il ricorso impugna anche il comma 12 dell'art. 7 della legge regionale il quale dispone che, all'esito del dibattito pubblico, il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell'opera dichiarare pubblicamente se intende, anche in accoglimento di quanto emerso dal dibattito, rinunciare all'opera, presentarne formulazioni alternative, proporre modifiche, confermare il progetto.

La disposizione, secondo il ricorrente, comporterebbe «un'indebita rilevanza determinante sul dibattito pubblico nazionale con innegabili conseguenze sullo stesso».

Senonché la formulazione è tale da legare in modo evidente la norma impugnata alle ipotesi in cui si tratti di un'opera pubblica regionale e non quando la Regione sia chiamata ad esprimersi all'interno di un dibattito pubblico avente ad oggetto un'opera della cui realizzazione essa non sia titolare.

10.– Va pertanto dichiarata la non fondatezza della questione relativa all'art. 7, comma 12, della legge reg. Puglia n. 28 del 2017, per erroneità del presupposto interpretativo.

per questi motivi

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 (Legge sulla partecipazione) e dell'art. 7, comma 2, della medesima legge, nella parte in cui prevede che il dibattito pubblico regionale si svolga anche sulle opere nazionali;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 12, della legge della Regione Puglia n. 28 del 2017, promossa, con riferimento agli artt. 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2018.

Sentenza: 5 dicembre 2018, n. 238

Materia: tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettere h) e m), terzo comma, art. 81, terzo comma, Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: presidente del Consiglio di ministri

Oggetto: articoli 23, 26, 30, 33 e 45 della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (*Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017*)

Esito:

- illegittimità costituzionale degli artt. 23, 26, commi 3 e 4, primo periodo, nel testo originario e in quello sostituito dall'art. 73, comma 2, della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (*Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018*), 30, comma 2, e 33 della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (*Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017*);

-illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (*Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata*), come modificato dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2018, n. 1 (*Modifica ed integrazione all'articolo 23 della legge regionale 30 dicembre 2017, n. 39*);

-manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale nei confronti degli articoli 23, 26, 30, 33 e 45 della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (*Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017*) per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere h) e m), terzo comma, articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

L'articolo 23 della l.r. 19/2017 modifica l'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 25/2008 (*Disposizioni in materia di autorizzazione delle strutture sanitarie pubbliche e private*), prorogando di altri tre anni i termini già concessi alle strutture sanitarie per gli adeguamenti strutturali connessi alle procedure di autorizzazione.

Poiché la Regione Basilicata, a seguito del ricorso, è intervenuta in materia di autorizzazione delle strutture sanitarie con la legge regionale 39/2017 (*Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata*), successivamente modificata con la legge regionale 1/2008, la Corte ha ritenuto di estendere il proprio esame anche alle nuove disposizioni «*in considerazione del fatto che la disposizione sopravvenuta presenta una portata precettiva paragonabile alla prima sotto il profilo della potenziale lesività dei principi costituzionali invocati dal ricorrente*» (sentenza n. 39 del 2016).

Richiamando il proprio orientamento, la Corte ripete che la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private si inquadra nella potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che preclude alle Regioni di derogare ai principi fondamentali fissati dalle norme statali, quali sono, tra l'altro, le norme di principio contenute negli

articoli 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992. Questi articoli stabiliscono i livelli qualitativi e i requisiti minimi strutturali e organizzativi per ottenere l'autorizzazione all'esercizio, il cui possesso va verificato prima dello svolgimento di qualsiasi attività.

Le disposizioni dell'ordinamento lucano relative all'autorizzazione delle strutture sanitarie pubbliche e private hanno più volte rivisto i termini previsti dalla normativa per l'adeguamento delle strutture sanitarie permettendo alle strutture sanitarie già attive e in esercizio di continuare ad erogare prestazioni sanitarie prima ancora che la verifica circa il possesso dei requisiti minimi sia stata completata.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 23 della legge regionale della Basilicata 19/2017 e dell'articolo 23 della legge regionale 39/2017, quest'ultimo come modificato dall'articolo 1 della legge regionale n. 1/2018 perché ritiene *«che la normativa regionale in esame, nel prorogare i termini per l'adeguamento, consente a dette strutture di operare a prescindere dalla conclusione della verifica circa l'adeguatezza della struttura stessa; pertanto, essa risulta in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione agli artt. 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, da qualificarsi come principi fondamentali della materia "tutela della salute" (sentenza n. 59 del 2015), vincolanti per le Regioni, in particolare quanto alla necessità che l'esercizio dell'attività sanitaria avvenga previa verifica del possesso dei requisiti minimi.»*

L'articolo 26 sancisce l'applicabilità della disciplina sull'autorizzazione sanitaria di cui alla legge regionale della Basilicata 28/2000 a tutte le strutture sociosanitarie a ciclo residenziale e semiresidenziale già attive e operanti, convenzionate col Servizio sanitario regionale, per le quali non si è tuttavia ancora conclusa la verifica preventiva sui requisiti minimi. 3

In particolare, il comma 3 di detto articolo, consente a tali strutture di continuare a svolgere l'attività previa presentazione della domanda di autorizzazione ai sensi dell'art. 15 della legge della Regione Basilicata 28/2000.

Anche in questo caso, come per l'articolo 23, le disposizioni in oggetto sono in contrasto con quanto previsto in materia di autorizzazione dall'articolo 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, a norma del quale il rilascio dell'autorizzazione e la verifica del possesso dei requisiti minimi precede l'esercizio delle attività sanitarie e sociosanitarie.

La Corte dichiara, quindi, l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'articolo 26 per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in relazione all'articolo 8-ter del d.lgs. 502/1992.

La Corte esamina anche il comma 4, limitatamente al primo periodo, dell'articolo 26, come modificato con la l.r. 11/2018. La nuova disposizione riconosce la validità dei contratti già stipulati con strutture sociosanitarie per le quali non si sia concluso l'accreditamento.

La Corte dichiara illegittima la norma perché le aziende sanitarie risultano abilitate a intrattenere rapporti contrattuali con soggetti nei cui confronti non è stata portata a termine, con esito positivo, la verifica dei requisiti previsti dalla legge nell'ambito delle procedure di accreditamento. La disposizione censurata si pone così in contrasto con l'articolo 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992 il quale richiede per l'accreditamento *«requisiti ulteriori»* rispetto a quelli previsti per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria, fissando altresì la necessaria interdipendenza tra accreditamento e accordi contrattuali (sentenza n. 124 del 2015).

Ne consegue la violazione dei limiti di competenza in materia di tutela della salute ex articolo 117, terzo comma, della Costituzione

L'articolo 30, comma 2, ha ad oggetto misure di coordinamento e razionalizzazione, finalizzate ad ottimizzare la gestione delle liste d'attesa.

La disposizione consente alle strutture sanitarie private accreditate con il Servizio sanitario nazionale di avvalersi dell'opera di medici in rapporto esclusivo con il SSN o dell'opera di medici in rapporto con altre strutture private accreditate.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione che disattende il principio generale di unicità del rapporto di lavoro del personale medico con il SSN, di cui all'articolo 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (*Disposizioni in materia di finanza pubblica*), violando così l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

La Consulta esamina anche l'articolo 33, relativo alla mobilità interregionale in materia sanitaria, sebbene la norma sia stata interamente abrogata dall'articolo 45, comma 3, della legge reg. Basilicata 11/2018 poiché non risulterebbe evidente che la norma soppressa non abbia trovato concreta applicazione nel periodo di vigenza.

La disposizione abrogata prevedeva l'esclusione dal computo dei tetti di spesa di alcune tipologie di prestazioni, quali ad esempio quelle di alta complessità.

La norma, però, non ha previsto alcuna misura alternativa di compensazione, andando a incidere negativamente sul risultato finanziario complessivo indicato nella legge statale.

Di conseguenza, l'articolo 33, ancorché abrogato, è dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per aver previsto la non computabilità di alcune prestazioni ai fini del raggiungimento dei tetti di spesa, senza garantire il rispetto degli obiettivi di riduzione della spesa sanitaria, nonché dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, per mancata copertura finanziaria.

La Corte dichiara, invece, infondata la censura relativa all'articolo 45, che interviene sull'articolo 6, comma 2, della legge della Regione Basilicata 27 ottobre 2014, n. 30 (*Misure per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo patologico (G.A.P.)*), in materia di autorizzazione all'esercizio delle sale da gioco e installazione di apparecchi da gioco entro la distanza di 500 metri dai luoghi sensibili.

Si tratta di una disposizione che ha il solo scopo di correggere un errore materiale al fine di assicurare l'osservanza di una distanza minima di sicurezza dai luoghi ritenuti sensibili.

Disposizioni varie in materia di sanita' pubblica (proroga dei termini concessi alle strutture sanitarie per gli adeguamenti strutturali connessi alle procedure di autorizzazione; accreditamento provvisorio, autorizzazione e contratti delle strutture sociosanitarie a ciclo residenziale e semiresidenziale; possibilita' per le strutture sanitarie accreditate di avvalersi di medici in rapporto esclusivo con il SSN; esclusione dai tetti di spesa di alcune tipologie di prestazioni) e giochi e scommesse (distanza minima di sicurezza degli esercizi autorizzati da luoghi ritenuti sensibili). - Legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilita' regionale 2017), artt. 23, 26, commi 2, 3 e 4, primo periodo, 30, comma 2, 33 e 45. - (T-180238) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 27-12-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 23, 26, commi 2, 3 e 4, primo periodo, 30, comma 2, 33 e 45 della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 25-29 settembre 2017, depositato in cancelleria il 29 settembre 2017, iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nella udienza pubblica del 4 dicembre 2018 il Giudice relatore Marta Cartabia;

udito l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe indicato, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017).

Riservata a separate pronunce la decisione delle questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri su altre disposizioni della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, lo scrutinio deve essere qui limitato a quelle aventi ad oggetto gli artt. 23, 26, 30, 33 e 45 della legge regionale censurata.

2.– L'impugnato art. 23 ha modificato l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 14 ottobre 2008, n. 25 (Disposizioni in materia di autorizzazione delle strutture sanitarie pubbliche e private), mediante la sostituzione dell'espressione «entro due anni» con quella «entro cinque anni».

Così disponendo, secondo il ricorrente, si sarebbero illegittimamente prorogati i termini concessi alle strutture sanitarie per gli adeguamenti strutturali connessi alle procedure di autorizzazione, di cui alla legge della Regione Basilicata 5 aprile 2000, n. 28 (Norme in materia di autorizzazione delle strutture sanitarie pubbliche e private), in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 8, comma 4, e 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), i quali fissano i livelli essenziali di sicurezza e qualità che debbono essere soddisfatti da tutte le strutture che vogliono effettuare prestazioni sanitarie, indipendentemente dal fatto che intendano, o meno, chiedere anche l'accreditamento.

L'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 25 del 2008, nel testo modificato dalla legge impugnata, prevede infatti: «1.

Allo scopo di consentire il completamento dei processi di adeguamento connessi alle procedure di autorizzazione di cui alla L.R. 5 aprile 2000, n. 28 e s.m.i. le strutture sanitarie dotate di posti letto, che erogano prestazioni sanitarie in regime di ricovero e quelle dotate di posti residenziali per assistenza riabilitativa ai disabili psichici e psiconeuromotori, e per quelle strutture riabilitative che erogano ai disabili psichici e psiconeuromotori prestazioni in regime ambulatoriale, fatto salvo il possesso dei requisiti minimi generali di cui al D.P.R. 14 gennaio 1997, devono eseguire gli adeguamenti di cui all'art. 15 comma 6 lett. a) della L.R. 5 aprile 2000, n. 28 e s.m.i., entro cinque anni dalla data di comunicazione da parte della Commissione Tecnica Aziendale della adeguatezza del progetto esecutivo con relativo cronoprogramma vincolante per l'ultimazione dei lavori di adeguamento ai requisiti previsti dalla normativa vigente».

Dopo la proposizione del ricorso, il legislatore regionale è intervenuto nuovamente in materia di autorizzazione delle strutture sanitarie, modificando ancora, con la legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), il termine concesso per l'adeguamento delle strutture.

L'art. 23 della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017 ha infatti previsto che: «1. Le strutture sanitarie di cui all'art. 1, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2008, n. 25 e s.m.i., per le quali la competente Commissione Tecnica Aziendale esprime parere di adeguatezza del piano di adeguamento ai requisiti previsti dalla normativa vigente, devono ultimare i relativi lavori entro il termine di anni tre dalla espressione del suddetto parere».

Successivamente, con la legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2018, n. 1 (Modifica ed integrazione all'articolo 23 della legge regionale 30 dicembre 2017, n. 39), è stato aggiunto anche un comma 2 all'art. 23 della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017 che così dispone: «Le strutture sanitarie di cui al comma 1 per le quali la competente Commissione Tecnica Aziendale alla data del 31 dicembre 2017 ha già espresso parere di adeguatezza del piano di adeguamento ai requisiti previsti dalla normativa vigente, devono ultimare i relativi lavori entro il termine di anni tre decorrenti dall'entrata in vigore della presente legge».

2.1.– Questa Corte ritiene che occorra procedere all'estensione della questione prospettata dal ricorso in riferimento all'art. 23 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, anche nei confronti del sopravvenuto art. 23 della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017, in considerazione del fatto che la disposizione sopravvenuta «presenta una portata precettiva paragonabile alla prima sotto il profilo della potenziale lesività dei principi costituzionali invocati dal ricorrente» (sentenza n. 39 del 2016). Sicché il vizio lamentato con riguardo alla prima deve essere valutato anche in riferimento alla seconda legge regionale.

2.2.– La questione, come sopra ricostruita, è fondata.

Secondo il costante orientamento di questa Corte (ex multis, sentenza n. 161 del 2016), la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private si inquadra nella potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che preclude alle Regioni di derogare ai principi fondamentali fissati dalle norme statali, quali sono tra l'altro le norme di principio contenute negli artt. 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 (ex multis, sentenza n. 59 del 2015).

Questi ultimi stabiliscono i livelli qualitativi e i requisiti minimi strutturali e organizzativi per ottenere l'autorizzazione all'esercizio, il cui possesso va verificato prima dello svolgimento di qualsiasi attività.

Con la legge regionale 5 aprile 2000, n. 28 (Norme in materia di autorizzazione delle strutture sanitarie pubbliche e private), la Regione Basilicata, «in attuazione dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, degli articoli 2 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997 e dell'art. 8-ter del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229», ha definito i «requisiti minimi strutturali, funzionali ed organizzativi delle strutture sanitarie pubbliche e private, il controllo e la vigilanza sulle medesime nonché le procedure per il rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione, all'apertura ed all'esercizio dell'attività sanitaria» (art. 1, comma 1), stabilendo, all'art. 15, che, per continuare a svolgere l'attività, le strutture private già autorizzate e quelle attive che sono soggette ad autorizzazione ai sensi della legge regionale n. 28 del 2000, debbano presentare domanda di rinnovo dell'autorizzazione ovvero domanda introduttiva del procedimento di autorizzazione entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge.

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 6 e 7 della legge reg. Basilicata n. 28 del 2000, la domanda di autorizzazione all'apertura e all'esercizio di attività sanitaria deve essere indirizzata al Presidente della Giunta regionale, che provvede ad inoltrarla alla Azienda Sanitaria U.S.L. territorialmente competente, per l'istruttoria e il rilascio del parere obbligatorio da parte di un'apposita commissione tecnica.

Il termine per l'adeguamento di cui al sopra citato art. 15 è stato più volte rivisto dal legislatore regionale, fino alla modifica apportata dalla norma impugnata e successivamente dall'art. 23 della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017.

Il Governo, nell'impugnare la proroga disposta dalla legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, mira quindi a censurare la situazione per cui le strutture sanitarie già attive e in esercizio possano (continuare ad) erogare prestazioni sanitarie prima ancora che la verifica circa il possesso dei requisiti minimi sia stata completata.

La censura coglie nel segno. In effetti, la normativa regionale in esame, nel prorogare i termini per l'adeguamento, consente a dette strutture di operare a prescindere dalla conclusione della verifica circa l'adeguatezza della struttura stessa; pertanto, essa risulta in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione agli artt. 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, da qualificarsi come principi fondamentali della materia «tutela della salute» (sentenza n. 59 del 2015), vincolanti per le Regioni, in particolare quanto alla necessità che l'esercizio dell'attività sanitaria avvenga previa verifica del possesso dei requisiti minimi.

2.3.– Va pertanto dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 23 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017 e dell’art. 23 della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017, quest’ultimo come modificato dall’art. 1 della legge regionale n. 1 del 2018.

3.– L’art. 26 della legge regionale impugnata ha ad oggetto le strutture sociosanitarie di cui alla legge della Regione Basilicata 14 febbraio 2007, n. 4 (Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale).

Esso prescrive: «1.

A decorrere dalla data di approvazione del provvedimento definitivo di Giunta regionale previsto dall’art. 21, comma 1 della legge regionale 14 febbraio 2007, n. 4, a tutte le strutture sociosanitarie a ciclo residenziale e semiresidenziale si applicano le disposizioni normative contenute nella legge regionale 5 aprile 2000, n. 28 e s.m.i. 2.

Le strutture sociosanitarie di cui alla legge regionale 14 febbraio 2007, n. 4 e s.m.i. che per effetto del comma 1 rientrano nel campo di applicazione della legge regionale 5 aprile 2000, n. 28 e s.m.i. e che hanno in corso, da almeno tre anni, convenzioni o contratti con Aziende sanitarie locali, stipulati previa selezione con procedure di evidenza pubblica si intendono provvisoriamente accreditate per i servizi resi in regime non residenziale, residenziale, semiresidenziale, nelle more della regolamentazione dell’accredimento istituzionale. 3.

Le strutture sociosanitarie di cui alla legge regionale 14 febbraio 2007, n. 4 e s.m.i. che per effetto del comma 1 rientrano nel campo di applicazione della legge regionale 5 aprile 2000, n. 28 e s.m.i. attive alla data di entrata in vigore della presente legge, per continuare a svolgere l’attività, devono presentare, entro 12 mesi dall’entrata in vigore della presente legge, domanda di autorizzazione ai sensi dell’art. 15 della legge regionale 5 aprile 2000, n. 28 e s.m.i. e delle disposizioni attuative regionali corredata del piano di adeguamento. 4.

Le Aziende sanitarie locali sono autorizzate a stipulare, con le strutture di cui al comma 2, convenzioni o contratti, anche in prosecuzione di quelli in corso, di durata non superiore a 18 mesi.

Fino alla scadenza dei predetti 18 mesi le tariffe stabilite dai contratti in essere restano confermate.

Nelle more della regolamentazione dell’accredimento istituzionale, sono sospese le eventuali procedure in corso per l’affidamento dei servizi di cui al comma 2. 5.

La Regione entro 12 mesi dall’entrata in vigore della presente legge emana i provvedimenti attuativi per la regolamentazione dell’accredimento istituzionale dei servizi e delle strutture di cui al presente articolo».

3.1.– Preliminarmente occorre osservare che, nonostante l’art. 26 appaia integralmente impugnato tanto nel ricorso quanto nella delibera autorizzativa del Consiglio dei ministri del 23 settembre 2017, le censure si appuntano esclusivamente sui commi 2, 3 e 4, primo periodo, di detto articolo.

Pertanto, il ricorso deve intendersi limitato a tali norme, sulle quali si svolgerà lo scrutinio di costituzionalità.

3.2.– Successivamente alla proposizione del ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, la Regione Basilicata ha modificato le disposizioni in esame.

Infatti, l’art. 73 della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018), ha abrogato il comma 2 e sostituito il primo e il secondo periodo del comma 4 dell’art. 26 nei termini seguenti: «I contratti in essere con le strutture sociosanitarie di cui al comma 1 stipulati con le Aziende sanitarie locali proseguono la loro validità nelle more della regolamentazione dell’accredimento istituzionale».

A seguito della novella legislativa, il Presidente del Consiglio dei ministri – dopo aver inizialmente confermato il proprio interesse alla declaratoria di illegittimità costituzionale in ragione dell’assenza di prove circa la mancata attuazione della norma impugnata nel periodo di vigenza – ha da ultimo dichiarato di volere rinunciare esclusivamente all’impugnazione dell’art. 26, comma 2, relativo all’accredimento ope legis delle strutture sociosanitarie.

3.3.– Pertanto, a seguito della rinuncia parziale al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e tenuta presente la mancata costituzione della parte resistente, dev'essere dichiarata, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 26, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017 (per un caso analogo, sentenza n. 183 del 2016).

3.4.– Al contrario, non sono state oggetto di rinuncia le questioni vertenti sul comma 3 e sul comma 4, primo periodo, del medesimo art. 26.

3.5.– Il comma 3 prescrive che le strutture sociosanitarie già attive ed operanti devono presentare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge censurata, domanda di autorizzazione ai sensi dell'art. 15 della legge reg. Basilicata n. 28 del 2000 e s.m.i., per poter continuare a svolgere l'attività sanitaria.

Ad avviso del ricorrente, detta previsione si pone in contrasto con quanto previsto in materia di autorizzazione dall'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, a norma del quale il rilascio dell'autorizzazione e la verifica del possesso dei requisiti minimi precede l'esercizio delle attività sanitarie e sociosanitarie.

La questione è fondata per le medesime considerazioni svolte in merito alle strutture sanitarie di cui al precedente art. 23 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, alle quali si rinvia.

Di conseguenza, il comma 3 dell'art. 26 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992.

3.6.– Con riguardo al comma 4, nella parte in cui (primo periodo) autorizza le ASL a stipulare contratti o convenzioni di durata non superiore a diciotto mesi con le strutture sociosanitarie provvisoriamente accreditate, l'Avvocatura dello Stato ha chiesto l'accoglimento della questione per il periodo in cui la norma ha avuto vigenza, fino all'intervento del legislatore regionale, non risultando e non essendo stata dedotta la sua mancata applicazione nel suddetto arco temporale.

Come sopra rilevato, la disposizione è stata modificata dall'art. 73, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018. Deve, quindi, essere preliminarmente valutata l'incidenza dello ius superveniens sulla questione in esame.

Le modifiche normative sopravvenute non possono ritenersi idonee a determinare la cessazione della materia del contendere.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la modifica normativa della norma oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale intervenuta in pendenza di giudizio determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e occorre che le norme impugnate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore (ex plurimis, sentenza n. 171 del 2018). L'assenza di qualsiasi indicazione (non essendosi costituita la Regione resistente) circa la mancata applicazione della norma censurata induce a ritenere non provato tale ultimo requisito, anche in considerazione del tempo di vigenza della norma abrogata, che è stata modificata circa un anno dopo la sua entrata in vigore.

Pertanto, la questione deve essere esaminata nel merito e, per ragioni analoghe a quelle già espresse al precedente punto 2.1. in riferimento all'art. 23, deve essere estesa alla nuova disposizione, come modificata dalla legge reg. Basilicata n. 11 del 2018.

Invero, se da un lato l'intervenuta novella legislativa ha di fatto eliminato il riferimento operato al comma 2 (abrogato) – riferimento che consentiva alle aziende sanitarie di stipulare convenzioni o contratti, anche in prosecuzione di quelli in corso, di durata non superiore a 18 mesi con le strutture provvisoriamente accreditate – la nuova disposizione, nel riconoscere la perdurante «validità» (recte: efficacia) dei contratti già stipulati con strutture sociosanitarie per le quali non si sia concluso l'accreditamento, continua a mantenere un contenuto asseritamente lesivo,

paragonabile a quello della disposizione impugnata. La questione deve quindi, come sopra rilevato, essere estesa al nuovo comma 4, primo periodo, dell'impugnato art. 26.

Nel merito la questione è fondata.

La norma regionale consente, nella prima versione, la stipula di contratti con strutture provvisoriamente accreditate ope legis – per le quali si presume, senza che sia accertato, il possesso effettivo dei requisiti per l'accreditamento – e, nella seconda, il mantenimento della «validità» dei contratti già stipulati con le strutture sociosanitarie «nelle more della regolamentazione dell'accreditamento istituzionale». In entrambi i casi, le aziende sanitarie risultano abilitate a intrattenere rapporti contrattuali con soggetti nei cui confronti non è stata portata a termine, con esito positivo, la verifica dei requisiti previsti dalla legge nell'ambito delle procedure di accreditamento.

Così disponendo, le norme in giudizio contrastano con l'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992 – che questa Corte ha già ripetutamente qualificato come principio fondamentale della materia della tutela della salute (sentenza n. 132 del 2013) – il quale richiede per l'accreditamento «requisiti ulteriori» rispetto a quelli previsti per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria, fissando altresì la necessaria interdipendenza tra accreditamento e accordi contrattuali (sentenza n. 124 del 2015). Ne consegue la violazione dei limiti di competenza in materia di tutela della salute ex art. 117, terzo comma, Cost.

3.7.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4, primo periodo, della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017 nel suo testo originario e in quello sostituito dall'art. 73, comma 2, della legge regionale n. 11 del 2018.

4.– L'art. 30 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017 ha ad oggetto misure di coordinamento e razionalizzazione, finalizzate ad ottimizzare la gestione delle liste d'attesa.

4.1.– In via preliminare, la questione va circoscritta al solo comma 2 dell'art. 30, nonostante che tale articolo appaia integralmente impugnato nel ricorso. Il ricorso infatti, atteso sia il contenuto della delibera governativa, sia il tenore delle censure, deve ritenersi limitato al suddetto comma.

Il richiamato comma 2 dispone che: «Al fine di migliorare l'integrazione tra le strutture accreditate del Servizio sanitario regionale, ferme restanti le disposizioni di cui all'art. 4, comma 7 della legge 30 dicembre 1991, n. 412 in materia di incompatibilità, le strutture sanitarie private accreditate con il Servizio sanitario nazionale possono altresì avvalersi: a) dell'opera di medici in rapporto esclusivo con il Servizio sanitario nazionale, sempre che questa rientri nell'ambito di accordi e/o protocolli di intesa stipulati con le Aziende del Servizio sanitario regionale di dipendenza; b) dell'opera di medici in rapporto con altre strutture private accreditate con il Servizio sanitario nazionale. Dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogate le norme in contrasto con quanto disposto al presente comma».

La disposizione regionale consente quindi alle strutture sanitarie private accreditate con il Servizio sanitario nazionale (SSN) di avvalersi dell'opera di medici in rapporto esclusivo con il SSN.

Ad avviso del Governo, tale previsione disattende il principio di unicità del rapporto di lavoro del personale medico con il SSN, sancito dall'art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), il quale prescrive che: «Con il Servizio sanitario nazionale può intercorrere un unico rapporto di lavoro.

Tale rapporto è incompatibile con ogni altro rapporto di lavoro dipendente, pubblico o privato, e con altri rapporti anche di natura convenzionale con il Servizio sanitario nazionale.

L'esercizio dell'attività libero-professionale dei medici dipendenti del Servizio sanitario nazionale è compatibile col rapporto unico d'impiego, purché espletato fuori dall'orario di lavoro all'interno delle strutture sanitarie o all'esterno delle stesse, con esclusione di strutture private convenzionate con il Servizio sanitario nazionale.»

4.2.– La questione è fondata.

Questa Corte ha già ritenuto che, col suddetto principio, il legislatore statale ha «inteso garantire la massima efficienza e funzionalità operativa al servizio sanitario pubblico»; allo stesso tempo, il legislatore ha ritenuto che «potesse spiegare effetti negativi il contemporaneo esercizio da parte del medico dipendente di attività professionale presso strutture convenzionate» (sentenza n. 457 del 1993).

La portata di detto principio è stata riconosciuta anche dalla giurisprudenza amministrativa (ex multis, TAR Veneto, sezione terza, sentenza 24 luglio 2017, n. 743; TAR Campania, sezione quinta, sentenza 31 gennaio 2013, n. 685; Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 22 giugno 2004, n. 4463, e 8 maggio 2003, n. 2430) che ne ha più volte sottolineato il carattere oggettivo e assoluto, da cui deriva il divieto, per il medico dipendente, di svolgere contemporaneamente l'attività professionale presso strutture convenzionate, oggi accreditate.

La particolare natura delle istituzioni sanitarie private convenzionate, le quali svolgono una funzione integrativa e sussidiaria della stessa rete sanitaria pubblica, impone che il medico che già presta la sua attività in rapporto esclusivo con il SSN non possa, contemporaneamente, operare anche presso una struttura privata convenzionata.

Per lo stesso motivo anche l'esercizio dell'attività libero-professionale intra moenia è consentito dal legislatore purché ciò avvenga oltre l'orario di lavoro, all'interno o al di fuori della struttura sanitaria, ma con l'espressa esclusione delle strutture private convenzionate (cui l'art. 1, comma 5, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», ha affiancato, quanto ad incompatibilità, le strutture private accreditate).

La norma regionale impugnata, laddove prevede che una struttura sanitaria privata accreditata possa avvalersi di medici in rapporto esclusivo con il SSN, disattende dunque il principio di unicità del rapporto di lavoro, in tal modo violando l'art. 117, terzo comma, Cost. Restano assorbiti gli altri profili di censura.

5.– L'art. 33 della legge regionale impugnata, avente ad oggetto la mobilità interregionale in materia sanitaria, prevede che: «1.

In riferimento alle prestazioni erogate in mobilità attiva interregionale dalle strutture sanitarie accreditate e contrattualizzate con il Servizio sanitario regionale, coerentemente con quanto definito in sede di Conferenza delle Regioni, anche ai fini della sottoscrizione degli accordi interregionali per la compensazione della mobilità sanitaria, non sono computabili per il raggiungimento dei tetti di spesa le seguenti prestazioni:

a) relativamente alle attività di ricovero, i DRG di alta complessità;

b) relativamente alle attività di specialistica ambulatoriale (ex art. 25 della legge 833/1978), le prestazioni trasferite da regime ospedaliero a regime ambulatoriale e quelle considerabili salva-vita definite critiche dal Piano nazionale di governo delle liste di attesa per il triennio 2010-2012 (punto 3.1 del Piano, intesa Stato-Regioni del 28 ottobre 2010)».

La disposizione in esame, nell'escludere dai tetti di spesa alcune tipologie di prestazioni, contrasterebbe, secondo la prospettazione del ricorrente, con i limiti della competenza legislativa regionale disposti dall'art. 117, terzo comma, Cost., perché inosservante del principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria disposto dall'art. 1, comma 574, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nonché con l'art. 81, terzo comma, Cost., sotto il profilo della mancata copertura finanziaria.

5.1.– In primo luogo, occorre osservare che la norma è stata interamente abrogata dall'art. 45, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018.

Tuttavia, in ragione dell'interesse manifestato dall'Avvocatura dello Stato all'accoglimento della questione ed in assenza di una prova circa la mancata applicazione della norma nel periodo di vigenza, non può ritenersi cessata la materia del contendere e la questione deve essere esaminata nel merito (per un caso analogo, sentenza n. 185 del 2018).

5.2.– Ai sensi dell'art. 1, comma 574, della legge n. 208 del 2015, le Regioni possono programmare l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità, nonché di prestazioni erogate da parte degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) a favore di cittadini residenti in regioni diverse da quelle di appartenenza ricomprese negli accordi per la compensazione della mobilità interregionale, in deroga al tetto di spesa sanitaria complessiva annua fissato dal legislatore nazionale, purché prevedano misure alternative, volte in particolare a ridurre le prestazioni inappropriate di bassa complessità acquistate dagli erogatori privati accreditati o incidenti su altre aree della spesa sanitaria, così da assicurare il rispetto degli obiettivi finanziari di riduzione della spesa, di cui al decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135.

Questa Corte ha già osservato che «l'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012 fissa un generale obiettivo di riduzione della spesa relativa all'“acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera”

Tale disposizione, dunque, può considerarsi espressione di un principio fondamentale in materia di “coordinamento della finanza pubblica”, poiché riguarda “non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente” (ex plurimis, sentenze n. 218 e n. 153 del 2015, n. 289 del 2013, n. 69 del 2011) e lascia “ciascuna Regione libera di darvi attuazione in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale”» (sentenza n. 183 del 2016).

Nel caso in esame, la Regione Basilicata, nell'escludere i DRG di alta complessità dal computo per il raggiungimento dei tetti di spesa, non ha in effetti previsto alcuna misura alternativa di compensazione, andando a incidere negativamente sul risultato finanziario complessivo indicato nella legge statale.

Parimenti, la non computabilità nei tetti di spesa delle altre prestazioni, relative all'attività di specialistica ambulatoriale (di cui alla lettera b dell'impugnato art. 33), è passibile di determinare oneri aggiuntivi e non coperti, sicché non è consentita dalla legislazione nazionale.

Di conseguenza, l'art. 33 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per aver previsto la non computabilità di alcune prestazioni ai fini del raggiungimento dei tetti di spesa, senza garantire il rispetto degli obiettivi di riduzione della spesa sanitaria, nonché dell'art. 81, terzo comma, Cost., per mancata copertura finanziaria.

6.– La questione vertente sull'art. 45 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., è manifestamente infondata.

Con la disposizione impugnata, il legislatore regionale ha infatti inteso esclusivamente correggere l'errore materiale costituito dall'indebita inserzione dell'avverbio «non», dopo le parole «nel caso di ubicazioni in un raggio», contenuto nell'art. 6 della legge della Regione Basilicata 27 ottobre 2014, n. 30, recante «Misure per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo patologico (G.A.P.)».

Prima dell'intervento censurato, la disposizione disponeva: «l'autorizzazione all'esercizio non viene concessa nel caso di ubicazioni in un raggio non inferiore a cinquecento metri, misurati per la distanza pedonale più breve, da istituti scolastici di qualsiasi grado, luoghi di culto, oratori, impianti sportivi e centri giovanili, centri sociali o altri istituti frequentati principalmente da giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale e, inoltre, strutture ricettive per categorie protette» (corsivi aggiunti).

La presenza del secondo «non» appare priva di qualunque significato coerente con la ratio legis.

È chiaro quindi che quanto disposto dall'impugnato art. 45 si è reso necessario al fine di assicurare l'osservanza di una distanza minima di sicurezza dai luoghi ritenuti sensibili. L'accoglimento della questione nei termini richiesti dal ricorrente avrebbe invece l'effetto aberrante di vanificare la tutela che la previsione di una zona minima di distanza intende assicurare.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 23, 26, commi 3 e 4, primo periodo, nel testo originario e in quello sostituito dall'art. 73, comma 2, della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018), 30, comma 2, e 33 della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), come modificato dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2018, n. 1 (Modifica ed integrazione all'articolo 23 della legge regionale 30 dicembre 2017, n. 39);

3) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

4) dichiara estinto il processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

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

Giorgio LATTANZI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2018.

Sentenza: 21 novembre 2018, n. 241

Materia: ordinamento e organizzazione amministrativa regionale (organizzazione del personale)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, art. 10, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione); art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017, art. 3, comma 87, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)", art. 34, comma 3, terzo periodo, della legge n. 724 del 1994, quali norme interposte

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 22, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020)

Esito: infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale

Estensore nota: Sara Marasco

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020), il quale stabilisce che "l'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda Unità Sanitaria Locale della Valle d'Aosta (AUSL) per il reclutamento di personale del comparto, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge e in scadenza nell'anno 2018, è prorogata di ulteriori dodici mesi, decorrenti dalla data di scadenza del termine di validità in essere alla data di entrata in vigore della presente legge".

La suddetta disposizione quindi consente alla stessa AUSL, attingendo dalle graduatorie prorogate, di assumere personale anche dopo il 31 dicembre 2018.

Il ricorrente impugna l'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 ritenendo che questo violi:

a) lo statuto speciale per la Valle d'Aosta "il quale non contempla la materia de qua tra quelle oggetto di potestà legislativa regionale (v. art. 2), neppure integrativa e di attuazione (art. 3)";

b) l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, disciplinato dall'art. 1, comma 1148, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che "circoscrive al 31 dicembre 2018 l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici o l'esercizio delle facoltà assunzionali delle amministrazioni pubbliche soggette a vincoli assunzionali";

c) l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché interferisce in ambito di competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordinamento civile", nella quale sarebbe compresa

anche la disciplina delle graduatorie delle procedure selettive pubbliche, in quanto atti finalizzati alla instaurazione di rapporti di lavoro di diritto privato;

d) l'art. 97 Cost., in relazione al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, dato che consente di assumere persone che si sono utilmente collocate in graduatorie di procedure selettive "svolte in epoca ormai risalente, all'esito di prove che potrebbero non essere più rispondenti ai criteri di valutazione cui le pubbliche Amministrazioni devono ora attenersi nella scelta dei soggetti meritevoli di accedere ai pubblici impieghi";

e) l'art. 3 Cost., con riferimento al principio di eguaglianza, poiché senza giustificazione tratta in modo favorevole coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dall'AUSL della Valle d'Aosta rispetto a coloro che si sono utilmente collocati sia nelle graduatorie di procedure selettive bandite dalle aziende sanitarie delle altre Regioni sia nelle graduatorie di procedure selettive bandite, nell'ambito della stessa Regione Valle d'Aosta, da altre amministrazioni pubbliche.

Per quanto concerne il riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente desume che la disposizione impugnata, dal momento che consente all'AUSL della Valle d'Aosta di assumere personale anche dopo il 31 dicembre 2018, contrasterebbe con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica dettato dall'art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017 (che prevede la proroga al 31 dicembre 2018 del termine per l'assunzione del personale da parte di amministrazioni pubbliche, limitando tale attività all'anno 2018).

La Corte ha spesso ribadito che i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale, poiché "funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea".

Tuttavia, nel caso in oggetto, è necessario rilevare che l'art. 22, comma 1, si riferisce alle graduatorie delle procedure selettive bandite dalla AUSL della Valle d'Aosta e alle assunzioni da parte di tale Azienda, quindi intaccerebbe la spesa per il personale del settore sanitario, la quale, nel territorio valdostano è totalmente finanziata dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, non intaccando il bilancio statale, se considerato l'art. 34, comma 3, terzo periodo, della legge n. 724 del 1994 (per cui "la regione Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari ad esse attribuiti dall'articolo 11, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni ed integrazioni, e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci").

Al riguardo, è rilevante sottolineare la giurisprudenza della Corte per cui lo Stato, se non partecipa al finanziamento della spesa sanitaria, allora non può dettare norme di coordinamento finanziario (sent. 341/2009, sent. 125/2015); perciò l'art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017, non può incidere sulla potestà legislativa regionale. La Corte ritiene quindi la questione non fondata.

Per quanto riguarda la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il ricorrente evince che l'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordinamento civile".

In materia di competenza legislativa volta a disciplinare l'impiego pubblico regionale, la giurisprudenza della Corte ha spesso affermato (sent. 149/2012, sent. 191/2017) che "i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione" di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.; rientrano in tale competenza le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo, il conferimento degli incarichi e la loro

durata. Mentre, per quanto riguarda la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, la Corte vi ha ricondotto “gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere”.

La Corte quindi, escludendo in questo caso la sussistenza della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, ha concluso che la norma impugnata “spiega la sua efficacia nella fase anteriore all’instaurazione del contratto di lavoro e incide in modo diretto sul comportamento delle amministrazioni nell’organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa ed eventualmente sulle posizioni soggettive”.

La Corte ritiene anche utile evidenziare che la disciplina dei concorsi per l’accesso al pubblico impiego, dati i suoi contenuti pubblicistici e la sua correlazione con l’attuazione dei principi previsti dagli artt. 51 e 97 Cost., è indubbiamente “sottratta all’incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato”.

Quindi la regolamentazione delle graduatorie di procedure selettive pubbliche fa parte della disciplina dell’accesso al pubblico impiego.

Dato quindi che la disciplina dell’art. 22, comma 1 si colloca nella fase che attiene alle procedure per l’accesso al lavoro pubblico regionale (ovvero in una fase antecedente all’instaurazione del rapporto di lavoro), essa è inerente ai profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego pubblico regionale e non a quelli privatizzati del relativo rapporto di lavoro, perciò non è riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

La Corte ritiene quindi la questione non fondata anche sotto questo profilo.

La Corte infatti statuisce che la disciplina dell’art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d’Aosta n. 23 del 2017 debba essere ricondotta alla competenza legislativa della Regione autonoma in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, in particolare di organizzazione del personale, ai sensi dell’art. 117, quarto comma, Cost.; tale previsione è applicabile alla Regione autonoma Valle d’Aosta anche ai sensi dell’art. 10, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), poiché prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita alla Regione dall’art. 2, primo comma, lettera a), dello statuto speciale, in materia di “ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale”.

Da tale normativa la Corte evince anche l’infondatezza della questione promossa in riferimento agli artt. 2 e 3 della legge cost. n. 4 del 1948, con cui il ricorrente ha concluso che la disposizione impugnata non è riconducibile a nessuna materia rientrante nella competenza legislativa della Regione autonoma Valle d’Aosta.

Per quanto riguarda il contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), la Corte ritiene che invero la ratio della norma impugnata sia strettamente connessa all’attuazione di tale principio, dal momento che la previsione di limiti temporali di efficacia delle graduatorie delle procedure selettive, per l’accesso all’impiego nella pubblica amministrazione, è volta ad “evitare che si pregiudichi l’esigenza di aggiornamento professionale di quanti accedono agli impieghi pubblici” (oggi ancora più pressante a causa delle frequenti innovazioni normative che impongono la modifica delle modalità di selezione dei candidati a tali impieghi).

Osservando tale ratio, il legislatore statale ha dettato la regola generale dell’efficacia triennale delle graduatorie, a decorrere dalla loro pubblicazione, all’art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), comma inserito dall’art. 3, comma 87, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)”.

Inoltre con l’art. 1, comma 1148, lettera a), della legge n. 205 del 2017, il legislatore statale ha stabilito la proroga al 31 dicembre 2018 dell’efficacia delle graduatorie dei “concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato”, vigenti al 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni.

La proroga prevista dall'art. 22, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 è da intendersi rispetto ai termini di efficacia, stabiliti dall'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, delle graduatorie delle procedure selettive pubbliche bandite dalla AUSL della Valle d'Aosta.

Quindi la proroga non viola il principio del buon andamento dell'amministrazione in considerazione del fatto che il termine più lungo di efficacia delle graduatorie, previsto dall'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017, non è tale da rendere la selezione così risalente nel tempo da pregiudicare l'esigenza di aggiornamento professionale di quanti accedono all'impiego nella AUSL della Valle d'Aosta.

Inoltre per la Corte non sussiste difformità del termine di efficacia delle graduatorie delle procedure selettive bandite dalla AUSL della Valle d'Aosta previsto dall'art. 22, comma 1, rispetto ai termini stabiliti dalla disciplina statale, poiché la Regione autonoma Valle d'Aosta ha agito nell'esercizio della propria potestà legislativa in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

La proroga in questione, inoltre, rendendo disponibile un'immediata provvista di risorse umane, permette alla AUSL della Valle d'Aosta di rimediare, con celerità, alle proprie carenze di personale, in modo da assicurare prestazioni in linea con gli standard di qualità nel settore dell'amministrazione, quello sanitario, cui è affidato il compito di garantire il fondamentale diritto dell'individuo alla salute (art. 32, primo comma, Cost.).

Pertanto la proroga risponde all'esigenza di assicurare il buon andamento dell'amministrazione, non contrastando con l'art. 97 Cost.

Per la Corte la questione quindi non è fondata neppure sotto questo profilo.

Il ricorrente impugna l'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017, anche in riferimento all'art. 3 Cost., per violazione del principio di eguaglianza, sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento tra coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dall'AUSL della Valle d'Aosta (i quali beneficiano della proroga delle stesse graduatorie) e coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite: 1) dalle aziende sanitarie delle altre Regioni; 2) da altre amministrazioni pubbliche, nell'ambito della stessa Regione autonoma Valle d'Aosta.

In merito al primo caso, basta osservare che "il riconoscimento della competenza legislativa della Regione comporta l'eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina divergente da regione a regione, nei limiti dell'art. 117 della Costituzione"; in merito al secondo caso, le particolari esigenze di buon andamento dell'amministrazione sanitaria regionale spiegano e giustificano la sussistenza della proroga circoscritta alle graduatorie delle procedure selettive bandite dalla stessa AUSL.

La Corte dunque dichiara infondate tutte le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020).

Impiego pubblico - Proroga del termine di efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda Unita' Sanitaria Locale della Valle d'Aosta in scadenza nel 2018. - Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020), art. 22, comma 1. - (T-180241) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 27-12-2018)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il

triennio 2018/2020), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 21-26 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 27 febbraio 2018, iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nella udienza pubblica del 20 novembre 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Gesualdo d'Elia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanni Guzzetta per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020), il quale stabilisce che «l'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda Unità Sanitaria Locale della Valle d'Aosta (Azienda USL) per il reclutamento di personale del comparto, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge e in scadenza nell'anno 2018, è prorogata di ulteriori dodici mesi, decorrenti dalla data di scadenza del termine di validità in essere alla data di entrata in vigore della presente legge».

Il ricorrente, muovendo dal presupposto, non contestato dalla Regione autonoma resistente, che tale disposizione, prorogando di ulteriori dodici mesi l'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda unità sanitaria locale (AUSL) della Valle d'Aosta in scadenza nell'anno 2018, consente alla stessa AUSL, attingendo dalle graduatorie prorogate, di assumere personale anche dopo il 31 dicembre 2018, deduce che l'impugnato art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 viola, in particolare:

a) lo statuto speciale per la Valle d'Aosta «il quale non contempla la materia de qua tra quelle oggetto di potestà legislativa regionale (v. art. 2), neppure integrativa e di attuazione (art. 3)»;

b) l'art. 117, terzo comma, Cost., perché si pone in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, dettato dall'art. 1, comma 1148, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che «circoscrive al 31 dicembre 2018 l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici o l'esercizio delle facoltà assunzionali delle amministrazioni pubbliche soggette a vincoli assunzionali»;

c) l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», nella quale sarebbe compresa anche la disciplina delle graduatorie delle procedure selettive pubbliche, in quanto «atti finalizzati alla instaurazione» di rapporti di lavoro di diritto privato;

d) l'art. 97 Cost., in relazione al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, perché consente di assumere persone che si sono utilmente collocate in graduatorie di procedure

selettive «svolte in epoca ormai risalente, all'esito di prove che potrebbero non essere più rispondenti ai criteri di valutazione cui le pubbliche Amministrazioni devono ora attenersi nella scelta dei soggetti meritevoli di accedere ai pubblici impieghi»;

e) l'art. 3 Cost., in relazione al principio di eguaglianza, perché tratta coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dall'AUSL della Valle d'Aosta in modo ingiustificatamente più favorevole rispetto a coloro che si sono utilmente collocati sia nelle graduatorie di procedure selettive bandite dalle aziende sanitarie delle altre Regioni sia nelle graduatorie di procedure selettive bandite, nell'ambito della stessa Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, da altre amministrazioni pubbliche.

2.– La autonoma Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, costituitasi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. per la «genericità» della delibera di impugnazione del Consiglio dei Ministri e il conseguente difetto di corrispondenza tra la stessa e il ricorso.

L'eccezione non è fondata.

Nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, cui la delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri fa rinvio, si legge che l'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017, «recando una disciplina derogatoria in favore soltanto di determinati soggetti, contrasta con i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione».

Tale affermazione costituisce un'esposizione sufficiente, ancorché sintetica, delle ragioni per le quali il Presidente del Consiglio dei ministri ha ritenuto che l'impugnato art. 22, comma 1, violi gli artt. 3 e 97 Cost.

È stato, del resto, più volte chiarito che «la difesa tecnica, nell'esercizio della sua discrezionalità, ben può integrare una sola parziale indicazione dei motivi di censura (ex plurimis, sentenza n. 290 del 2009)» (sentenza n. 269 del 2014, punto 4. del Considerato in diritto; nello stesso senso, ex plurimis, sentenza n. 365 del 2007).

3.– Occorre anzitutto scrutinare la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con la quale il ricorrente deduce che la disposizione impugnata, consentendo all'AUSL della Valle d'Aosta di assumere personale anche dopo il 31 dicembre 2018, si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica dettato dall'art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017.

La questione non è fondata.

Il comma 1148 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 – in particolare, nelle sue lettere b), n. 1), c), d), n. 1) e n. 2), ed e) – prevede la proroga al 31 dicembre 2018 del termine per l'esercizio, da parte di amministrazioni pubbliche, di facoltà di assunzione di personale. In questo modo, il legislatore statale ha circoscritto l'esercizio di tali facoltà entro l'anno 2018.

Questa Corte ha ripetutamente riconosciuto la natura di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica a disposizioni statali che – come quelle appena citate del comma 1148 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 –, agendo sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalla spesa per il personale, pongono limiti transitori alla facoltà delle regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale di procedere ad assunzioni (ex plurimis, sentenze n. 1 del 2018, n. 72 del 2017, n. 251 del 2016, n. 218 e n. 153 del 2015).

Questa stessa Corte ha altresì «”costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale, in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea” (sentenza n. 82 del 2015, nonché, ex multis, sentenza n. 62 del 2017)»

(sentenza n. 151 del 2017, punto 9.1. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 231 del 2017, punto 9.3.4. del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, tuttavia, occorre considerare che, come evidenziato anche dalla Regione autonoma resistente, l'impugnato art. 22, comma 1, riguardando le graduatorie delle procedure selettive bandite dalla AUSL della Valle d'Aosta e le assunzioni da parte di tale Azienda, andrebbe a incidere, in particolare, sulla spesa (per il personale) del settore sanitario; spesa che, ai sensi dell'art. 34, comma 3, terzo periodo, della legge n. 724 del 1994 – secondo cui «la regione Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari ad esse attribuiti dall'articolo 11, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni ed integrazioni, e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci» – nel territorio valdostano è interamente finanziata dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, senza oneri a carico del bilancio statale.

Viene, perciò, in rilievo la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui «"lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, 'neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario' (sentenza n. 341 del 2009)" (sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012)» (sentenza n. 125 del 2015, punto 5.1. del Considerato in diritto).

La mancanza di un titolo statale a dettare, con riguardo alla spesa sanitaria della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, delle norme di coordinamento finanziario esclude dunque che l'art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017, possa incidere, in quanto tale, sulla potestà legislativa regionale. Da ciò l'infondatezza della questione in esame.

4.– Occorre ora scrutinare, in secondo luogo, la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con la quale il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che l'impugnato art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

La questione non è fondata.

Con riguardo alla competenza legislativa a disciplinare l'impiego pubblico regionale, la giurisprudenza di questa Corte «è costante nell'affermare che i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale "rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione" (sentenza n. 149 del 2012, punto 4.2. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 63 del 2012, punto 3.1. del Considerato in diritto), di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 191 del 2017, punto 5.4. del Considerato in diritto); con la precisazione che in tale competenza «si collocano le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi» (sentenza n. 191 del 2017, punto 5.4. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 251 del 2016, punto 4.2.1. del Considerato in diritto).

Questa Corte ha invece ricondotto alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile «gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (ex multis, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015)» (sentenza n. 32 del 2017, punto 4.3. del Considerato in diritto).

Si è altresì asserito che «"la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione" (così la sentenza n. 95 del 2008; ma in tal senso sono anche le successive pronunce n. 159 del 2008, n. 100 e n. 235 del 2010)» (sentenza n. 141 del 2012, punto 6. del Considerato in diritto). 3

In questo stesso punto 6. della sentenza n. 141 del 2012, questa Corte, nell'escludere che ricorresse la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, ha ribadito che «la norma impugnata “spiega la sua efficacia nella fase anteriore all'instaurazione del contratto di lavoro e incide in modo diretto sul comportamento delle amministrazioni nell'organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa ed eventualmente sulle posizioni soggettive” (sentenza n. 235 del 2010)».

È infine utile ricordare che la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego, «per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. è invero sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato» (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.1. del Considerato in diritto).

La regolamentazione delle graduatorie di procedure selettive pubbliche rientra, dunque, nella disciplina dell'accesso al pubblico impiego.

L'impugnato art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 disciplina, come si è visto, l'efficacia temporale di graduatorie di procedure selettive pubbliche.

Tali graduatorie costituiscono il provvedimento amministrativo conclusivo delle procedure selettive pubbliche.

Con tale atto, l'amministrazione esaurisce l'ambito proprio del procedimento amministrativo e dell'esercizio dell'attività autoritativa, cui subentra la fase in cui i suoi comportamenti vanno ricondotti all'ambito privatistico.

Non vi è dubbio, del resto, che la disposizione impugnata non è relativa a rapporti lavorativi già in essere, ma spiega la propria efficacia nella fase anteriore all'instaurazione del rapporto di lavoro, incidendo direttamente sul comportamento della AUSL della Valle d'Aosta nell'organizzazione delle proprie risorse umane.

Per tali ragioni, la disciplina dell'impugnato art. 22, comma 1, poiché si colloca in un momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro – in particolare, nella fase che attiene alle procedure per l'accesso al lavoro pubblico regionale – riguarda i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non quelli privatizzati del relativo rapporto di lavoro.

La stessa disciplina non è quindi riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Da ciò l'infondatezza della questione.

5.– La disciplina dell'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 deve invece essere ricondotta alla competenza legislativa della Regione autonoma in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale – in particolare, di organizzazione del personale – ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Tale disposizione è in effetti applicabile anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, ai sensi dell'art. 10, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), in quanto prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita alla stessa Regione dall'art. 2, primo comma, lettera a), dello statuto speciale, in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», sottoposta ai limiti indicati nell'alinea dello stesso articolo (in tale senso, con riguardo alla pressoché identica previsione dell'art. 8, primo comma, n. 1, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige», sentenza n. 95 del 2008, punto 2.1. del Considerato in diritto).

Da ciò consegue l'infondatezza anche della questione promossa in riferimento agli artt. 2 e 3 della legge cost. n. 4 del 1948, con cui il ricorrente ha dedotto che la disposizione impugnata non è riconducibile ad alcuna delle materie nelle quali la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha competenza legislativa.

6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017, in quarto luogo, in riferimento all'art. 97 Cost., per contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

La questione non è fondata.

La previsione di limiti temporali di efficacia delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego nella pubblica amministrazione è diretta a evitare che, rendendo lontana la selezione che vi ha dato luogo (sentenza n. 3 del 2013, punto 5.4. del Considerato in diritto), si pregiudichi l'esigenza di aggiornamento professionale di quanti accedono agli impieghi pubblici, resa oggi ancor più pressante dalle frequenti innovazioni normative che impongono la modifica delle stesse modalità di selezione dei candidati a tali impieghi. Si tratta, dunque, di una ratio intimamente correlata con l'attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione.

In ossequio a tale ratio, il legislatore statale ha dettato, all'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) – comma inserito dall'art. 3, comma 87, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)» – la regola generale dell'efficacia triennale delle graduatorie, a decorrere dalla loro pubblicazione.

Con l'art. 1, comma 1148, lettera a), della legge n. 205 del 2017, lo stesso legislatore statale ha peraltro disposto la proroga al 31 dicembre 2018 dell'efficacia delle graduatorie dei (soli) «concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato», vigenti al 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni.

La proroga di «ulteriori dodici mesi» – deve ritenersi rispetto ai termini di efficacia stabiliti dal citato art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001 – delle graduatorie delle procedure selettive pubbliche bandite dalla AUSL della Valle d'Aosta, prevista dall'impugnato art. 22, comma 1, non viola il principio del buon andamento dell'amministrazione.

Non rileva la mera difformità del termine di efficacia delle graduatorie delle procedure selettive bandite dalla AUSL della Valle d'Aosta previsto dall'impugnato art. 22, comma 1, rispetto ai termini stabiliti dalla disciplina statale, dato che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha agito nell'esercizio della propria potestà legislativa in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

La sussistenza o no di una violazione dell'art. 97 Cost. deve quindi essere verificata avendo riguardo alla disciplina impugnata.

In tale prospettiva, il termine più lungo di efficacia delle graduatorie previsto dall'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 non contrasta con il principio del buon andamento dell'amministrazione pubblica.

La misura della proroga («ulteriori dodici mesi») dell'efficacia temporale delle graduatorie della AUSL della Valle d'Aosta in scadenza nell'anno 2018, prevista dall'impugnata disposizione regionale, non è tale da rendere la selezione che vi ha dato luogo tanto lontana nel tempo da pregiudicare l'esigenza di aggiornamento professionale di quanti accedono all'impiego nella AUSL della Valle d'Aosta.

A ciò si deve aggiungere che la limitata proroga prevista dall'impugnato art. 22, comma 1, della legge reg. n. 23 del 2017, col rendere disponibile un'immediata provvista di risorse umane, consente alla AUSL della Valle d'Aosta di rimediare, con tempestività, alle proprie carenze di personale, così da poter assicurare l'erogazione di prestazioni corrispondenti a congrui standard di qualità nel settore dell'amministrazione, quello sanitario, cui è affidato il compito di garantire il fondamentale diritto dell'individuo alla salute (art. 32, primo comma, Cost.).

La stessa proroga risponde dunque, in realtà, all'esigenza di assicurare il buon andamento dell'amministrazione.

Pertanto, tenuto conto della evidenziata limitatezza temporale e della corrispondenza a una peculiare esigenza di buon andamento dell'amministrazione, la proroga delle graduatorie prevista dall'impugnato art. 22, comma 1, non contrasta con l'art. 97 Cost.

7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017, infine, in riferimento all'art. 3 Cost., per violazione del principio di eguaglianza, sotto i due distinti profili dell'ingiustificata disparità di trattamento tra coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dall'AUSL della Valle d'Aosta – i quali, soli, beneficiano della proroga delle stesse graduatorie – e coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite:

a) dalle aziende sanitarie delle altre Regioni;

b) da altre amministrazioni pubbliche, nell'ambito della stessa Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Le questioni non sono fondate.

Quanto al primo profilo, accertato che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha operato nell'ambito delle competenze a essa spettanti, è sufficiente osservare che «il riconoscimento stesso della competenza legislativa della Regione comporta l'eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina divergente da regione a regione, nei limiti dell'art. 117 della Costituzione (v. sentenza n. 447 del 1988)» (sentenza n. 277 del 1995, punto 6. del Considerato in diritto).

Quanto al secondo profilo, le peculiari esigenze di buon andamento dell'amministrazione sanitaria regionale, in particolare, dell'AUSL valdostana, già evidenziate nell'esaminare la questione promossa in riferimento all'art. 97 Cost., spiegano e, insieme, giustificano, la previsione della proroga limitatamente alle graduatorie delle procedure selettive bandite dalla stessa AUSL.

8.– Tutte le questioni promosse nei confronti dell'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 sono, pertanto, non fondate.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020), promosse, in riferimento agli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera l), e 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 21 novembre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Silvana SCIARRA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2018.

Sentenza: 6 novembre 2018, n. 245

Materia: Edilizia - urbanistica

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli articoli 6, comma 3, 12 e 65, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 4, e 9 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e agli articoli 4 e 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 4, comma 4, 5, comma 2, e 7 della legge della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 40/2017 nella parte in cui, dopo la parola "idrogeologico", non prevede le parole "e, in ogni caso, ove in contrasto con le previsioni dei piani di bacino";

- illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge Regione Abruzzo 40/2017;

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge Regione Abruzzo 40/2017, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 4, comma 4, 5, comma 2, e 7 della legge della Regione Abruzzo 40/2017, disciplinanti il recupero dei vani e locali accessori e seminterrati e l'applicazione del piano demaniale marittimo regionale alle aree della riserva naturale "Pineta Dannunziana".

Con riferimento all'art. 4, comma 4, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli articoli 6, comma 3, 12 e 65, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 4, e 9 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e agli articoli 4 e 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica).

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione censurata, nel prevedere che il recupero dei vani e locali di cui all'art. 2, comma 1, ossia dei vani e locali accessori situati in edifici esistenti o collegati direttamente ad essi ed utilizzati anche come pertinenze degli stessi e dei vani e locali seminterrati, "è ammesso anche in deroga ai limiti e prescrizioni edilizie degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali vigenti, ovvero in assenza dei medesimi", determina, in primo luogo, l'elusione dell'obbligo di sottoporre tali interventi alla "valutazione ambientale strategica, o almeno alla relativa verifica di assoggettabilità", di cui agli artt. 6, comma 3, e 12 del d.lgs. 152/2006.

Verrebbe inoltre consentito di derogare alle previsioni del piano di bacino recepite negli strumenti urbanistici comunali, in violazione dell'art. 65, comma 4, del d.lgs. 152/2006 secondo cui *“Le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino. In particolare, i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato”*.

L'art. 4, comma 4, poi, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché sarebbe in contrasto con il principio fondamentale della materia del governo del territorio posto dall'art. 2, comma 4, del d.p.r. 380/2001 che attribuisce ai Comuni la disciplina dell'attività edilizia.

La norma impugnata, inoltre, sarebbe in contrasto con gli articoli 4 e 7 della legge 1150/1942 che attribuiscono ai Comuni la pianificazione urbanistica e la disciplina dell'uso degli immobili. Sarebbero inoltre consentiti degli interventi di recupero anche in assenza degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali, in contrasto con il principio fondamentale stabilito dall'art. 9 del d.p.r. 380/2001, che individua l'attività edilizia realizzabile in assenza di tali strumenti.

L'art. 5, comma 2, della l.r. Abruzzo 40/2017, nel prevedere che la medesima legge regionale *“trova applicazione diretta sul territorio comunale con valenza prevalente ai regolamenti edilizi vigenti”*, con esclusione delle *“aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta dagli atti di pianificazione territoriale ovvero nelle aree ad elevato rischio geologico o idrogeologico”*, viola, secondo il ricorrente, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 65, comma 4, del d.lgs. 152/2006.

La norma censurata sarebbe in contrasto con il parametro interposto indicato, perché escluderebbe dall'ambito di applicazione della legge regionale soltanto le aree soggette a vincolo di inedificabilità assoluta e non anche quelle in cui il piano di bacino si limiti a vietare l'incremento del carico urbanistico e perché escluderebbe la riconversione solo nelle aree *“ad elevato rischio idrogeologico”*, quando, invece, per ragioni di pubblica incolumità, simili interventi dovrebbero essere vietati in tutte le aree a rischio moderato (R1), medio (R2), elevato (R3) e molto elevato (R4). L'art. 7 della l.r. Abruzzo 40/2017, nello stabilire la prevalenza del *“Piano Marittimo regionale, ovvero di quello Comunale di recepimento”*, su ogni altra *“legislazione e/o normativa anche di tipo sovraordinato o ambientale”*, viola, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché consente al piano previsto dalla legge regionale di derogare al regolamento dell'area protetta e disciplinare l'attività venatoria, in contrasto con quanto previsto dall'art. 22, commi 1, lettera d), e 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

Per la Corte costituzionale entrambe le eccezioni non sono fondate.

Il ricorrente ha individuato i parametri costituzionali che si ritiene siano stati violati e la normativa statale di riferimento in materia ambientale o di governo del territorio, e ha fornito argomentazioni, sia pure a tratti succinte, delle ragioni del contrasto tra le prime e i secondi.

Nel merito, dopo attenta ricostruzione, la Corte dichiara che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della l.r. Abruzzo 40/2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 6, comma 3, e 12 del d.lgs. 152/2006, non è fondata così come non è fondata la questione di costituzionalità dell'art. 4, comma 4, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 65, comma 4, del d.lgs. 152/2006.

La Corte, invece, con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della l.r. Abruzzo 40/2017 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), la dichiara fondata.

La norma impugnata esclude l'operatività della disciplina regionale per gli interventi di recupero ricadenti nelle *“aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta dagli atti di pianificazione territoriale ovvero nelle aree ad elevato rischio geologico o idrogeologico”*.

Essa è impugnata solo in relazione all'art. 65, comma 4, del codice dell'ambiente e in quanto consente gli interventi di recupero nelle aree assoggettate dai piani di bacino (che sono una

species degli atti di pianificazione territoriale) a vincoli diversi dall'inedificabilità assoluta o qualificate a rischio geologico o idrogeologico diverso da quello elevato.

La disposizione censurata si pone in tal modo in contrasto con il parametro interposto invocato dal ricorrente, sicché non possono operare le ricordate clausole di salvaguardia previste dalla legge regionale.

L'art. 5, comma 2, della l.r. Abruzzo 40/2017, pertanto, deve essere dichiarato incostituzionale nella parte in cui, dopo la parola "*idrogeologico*", non prevede le parole "*e, in ogni caso, ove in contrasto con le previsioni dei piani di bacino*".

Per la corte, inoltre, è fondata anche l'ultima questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Abruzzo 40/2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), in relazione all'art. 22, commi 1, lettera d), e 6, della legge n. 394 del 1991.

Il primo dei parametri interposti invocato dal ricorrente stabilisce che è principio fondamentale per la disciplina delle aree naturali protette regionali l'adozione di regolamenti secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'art. 11 della medesima legge quadro.

La giurisprudenza costante della Corte ha posto in evidenza come lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si estrinsechi nella predisposizione da parte degli enti gestori delle aree protette "*di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione*" dell'ambiente e dell'ecosistema e ricorda, in particolare, le sentenze 387/2008, 44/2011, 171/2012, 74/2017.

Sono dunque il regolamento (art. 11) e il piano per il parco (art. 12), nonché le misure di salvaguardia adottate nelle more dell'istituzione dell'area protetta (artt. 6 e 8), gli strumenti attraverso i quali tale valutazione di rispondenza deve essere compiuta a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Allo stesso tempo l'art. 29, inserito tra le disposizioni finali, valevole per tutte le species di area protetta, attribuisce all'organismo di gestione il compito di assicurare il rispetto del regolamento e del piano.

Il secondo parametro interposto invocato dal ricorrente prevede che "*Nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali l'attività venatoria è vietata, salvo eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici. Detti prelievi ed abbattimenti devono avvenire in conformità al regolamento del parco o, qualora non esista, alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco e devono essere attuati dal personale da esso dipendente o da persone da esso autorizzate*".

La norma censurata dal ricorrente, attribuendo al piano marittimo regionale o a quello comunale di recepimento, in relazione alle aree della riserva naturale "*Pineta dannunziana*" che ricadono al suo interno, valore sovraordinato a qualsiasi altra fonte regolamentare o legislativa, viola entrambi i parametri invocati, perché consente a tali piani sia di spogliare il regolamento dell'area naturale protetta della sua funzione regolatoria esclusiva sia di derogare al divieto di caccia posto dalla legge quadro.

Edilizia e urbanistica - Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente riferito a vani e locali accessori e seminterrati - Applicazione del piano demaniale marittimo regionale alle aree della riserva naturale "Pineta Dannunziana". - Legge della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni), artt. 4, comma 4, 5, comma 2, e 7. (T-180245) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.1 del 2-1-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 4, 5, comma 2, e 7 della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente).

Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notifica il 9 ottobre 2017, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2017, iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nella udienza pubblica del 6 novembre 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Franco Francesco Fabio per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 4, comma 4, 5, comma 2, e 7 della legge della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni), disciplinanti il recupero dei vani e locali accessori e seminterrati e l'applicazione del piano demaniale marittimo regionale alle aree della riserva naturale "Pineta Dannunziana".

1.1.– Con riferimento all'art. 4, comma 4, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 6, comma 3, 12 e 65, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 4, e 9 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e agli artt. 4 e 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica).

1.1.1.– Più in particolare, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione censurata – nel prevedere che il recupero dei vani e locali di cui all'art. 2, comma 1 (ossia dei vani e locali accessori situati in edifici esistenti o collegati direttamente ad essi ed utilizzati anche come pertinenze degli stessi e dei vani e locali seminterrati) «è ammesso anche in deroga ai limiti e prescrizioni edilizie degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali vigenti, ovvero in assenza dei medesimi» – determina, in primo luogo, l'elusione dell'obbligo di sottoporre tali interventi alla «valutazione ambientale strategica, o almeno alla relativa verifica di assoggettabilità», di cui agli artt. 6, comma 3, e 12 del d.lgs. n. 152 del 2006 (d'ora in avanti: codice dell'ambiente).

Essa, in secondo luogo, consentirebbe di derogare alle previsioni del piano di bacino recepite negli strumenti urbanistici comunali, in violazione dell'art. 65, comma 4, del codice dell'ambiente, secondo cui «Le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino.

In particolare, i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato».

1.1.2.– L’art. 4, comma 4, poi, violerebbe l’art. 117, terzo comma, Cost., perché sarebbe in contrasto con il principio fondamentale della materia del governo del territorio posto dall’art. 2, comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001 (d’ora in avanti: testo unico dell’edilizia o TUE) che attribuisce ai Comuni la disciplina dell’attività edilizia.

La norma impugnata, inoltre, sarebbe in contrasto con gli artt. 4 e 7 della legge n. 1150 del 1942 (d’ora in avanti: legge urbanistica), che attribuiscono ai Comuni la pianificazione urbanistica e la disciplina dell’uso degli immobili.

Essa, infine, consentirebbe gli interventi di recupero anche in assenza degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali, in contrasto con il principio fondamentale stabilito dall’art. 9 TUE, che individua l’attività edilizia realizzabile in assenza di tali strumenti.

1.2.– L’art. 5, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017, nel prevedere che la medesima legge regionale «trova applicazione diretta sul territorio comunale con valenza prevalente ai regolamenti edilizi vigenti», con esclusione delle «aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta dagli atti di pianificazione territoriale ovvero nelle aree ad elevato rischio geologico o idrogeologico», viola, secondo il ricorrente, l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all’art. 65, comma 4, del codice dell’ambiente.

La norma censurata sarebbe in contrasto con il parametro interposto indicato, perché escluderebbe dall’ambito di applicazione della legge regionale soltanto le aree soggette a vincolo di inedificabilità assoluta e non anche quelle in cui il piano di bacino si limiti a vietare l’incremento del carico urbanistico; e perché escluderebbe la riconversione solo nelle aree «ad elevato rischio idrogeologico», quando, invece, per ragioni di pubblica incolumità, simili interventi dovrebbero essere vietati in tutte le aree a rischio moderato (R1), medio (R2), elevato (R3) e molto elevato (R4).

1.3.– L’art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017, nello stabilire la prevalenza del «Piano Marittimo regionale, ovvero di quello Comunale di recepimento», su ogni altra «legislazione e/o normativa anche di tipo sovraordinato o ambientale», viola, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché consente al piano previsto dalla legge regionale di derogare al regolamento dell’area protetta e disciplinare l’attività venatoria, in contrasto con quanto previsto dall’art. 22, commi 1, lettera d), e 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

2.– La Regione Abruzzo ha eccepito l’inammissibilità «dei primi due motivi di impugnativa» «per l’inadeguatezza delle argomentazioni esposte» e per «l’assoluto eccesso di genericità delle motivazioni».

La doglianza di illegittimità costituzionale dell’art. 4, in particolare, sarebbe apodittica e priva di alcun percorso motivazionale a sostegno delle ragioni per cui la «deroga ai limiti e prescrizioni edilizie degli strumenti urbanistici» comporterebbe l’elusione dell’obbligo di sottoporre a valutazione ambientale strategica (VAS) gli interventi di recupero previsti dalla normativa regionale, la elusione delle previsioni dei piani di bacino recepite negli strumenti urbanistici comunali e la violazione della riserva regolamentare dei Comuni in materia urbanistica.

Le medesime censure sarebbero inammissibili anche per la loro «contraddittorietà sotto il profilo dell’esatta individuazione del thema decidendum», perché il ricorrente, pur avendole riferite esclusivamente al comma 4 dell’art. 4 e al comma 2 dell’art. 5, avrebbe poi concluso per la declaratoria d’illegittimità costituzionale dei citati articoli nella loro interezza.

2.1.– Entrambe le eccezioni non sono fondate.

Quanto alla lamentata contraddittorietà della motivazione, è vero che il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5, senza specificamente indicare, nell’epigrafe e nelle conclusioni del ricorso, i commi recanti le norme oggetto d’impugnazione.

Tale indicazione, tuttavia, si rinviene nel corpo della motivazione, la cui integrale lettura consente, senza margine di errore, l'individuazione delle norme impugnate, come dimostra la stessa difesa della parte resistente che su di esse si incentra.

Quanto alla eccepita genericità della motivazione, deve convenirsi con la Regione Abruzzo che la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (tra le tante, sentenze n. 32 del 2017 e n. 141 del 2016).

Pertanto, «il ricorso in via principale deve contenere “una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge».

In particolare, l'atto introduttivo al giudizio non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve contenere anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva” (ex plurimis, sentenza n. 107 del 2017 che richiama anche le sentenze n. 251, n. 153, n. 142, n. 82 e n. 13 del 2015)» (sentenza n. 152 del 2018; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 109 del 2018, n. 261, n. 210 e n. 169 del 2017).

Nel caso di specie, tuttavia, il ricorrente ha individuato con chiarezza le disposizioni censurate, i parametri costituzionali asseritamente violati e la normativa statale di riferimento in materia ambientale o di governo del territorio, e ha fornito argomentazioni, sia pure a tratti succinte, delle ragioni del contrasto tra le prime e i secondi.

3.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 6, comma 3, e 12 del codice dell'ambiente, non è fondata.

4.– L'inquadramento delle norme statali sulla verifica di assoggettabilità a VAS nella materia della tutela dell'ambiente, con conseguente idoneità a fungere da parametro interposto, ovvero da standard minimo o punto di equilibrio non derogabile dal legislatore regionale, è corretto (tra le tante, sentenze n. 114 del 2017, n. 219 e n. 117 del 2015, n. 197 del 2014, n. 58 del 2013).

Non è invece condivisibile l'assunto che la disciplina statale sia incisa in peius dalla norma regionale, la quale, introducendo misure derogatorie dei vigenti strumenti urbanistici ed edilizi, eluderebbe, per gli interventi di recupero da essa disciplinati, l'obbligo di verifica di assoggettabilità a VAS.

4.1.– La legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017 «detta disposizioni volte a promuovere, nel rispetto della normativa statale vigente, il recupero del patrimonio edilizio esistente, attraverso il recupero dei vani e locali accessori, nonché dei vani e locali seminterrati, situati in edifici esistenti o collegati direttamente ad essi, da destinare ad uso residenziale, direzionale, commerciale o artigianale, al fine di uno sviluppo sostenibile e di contenere il consumo di suolo» (art. 1).

Il recupero dei vani e locali è consentito a condizione che: a) siano stati legittimamente realizzati alla data di entrata in vigore della legge; b) non abbiano in corso procedure di accertamento per opere abusive; c) siano collocati in edifici serviti dalle opere di urbanizzazione primaria; d) non facciano parte di edifici abusivi (art. 2, commi 2 e 3).

Il cambio di destinazione d'uso del vano o locale oggetto di recupero è poi «consentito solo all'interno della medesima categoria funzionale tra quelle di cui al comma 1 dell'articolo 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia)» (art. 2, comma 1).

Ancora, ai sensi dell'art. 3, «Sono consentiti gli interventi di recupero ai fini residenziale, direzionale, commerciale o artigianale dei vani e locali di cui all'articolo 2, comma 1, con o senza opere edilizie, previo rilascio del titolo abilitativo edilizio richiesto per il tipo di intervento e nel

rispetto delle prescrizioni di cui alla presente legge (...) 2. Per gli edifici situati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico e per gli immobili vincolati 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), il recupero dei vani e locali di cui all'articolo 2, comma 1, è in ogni caso consentito previa autorizzazione dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo. Restano comunque ferme le prescrizioni in materia poste da norme ambientali o paesaggistiche nazionali e regionali 3.

La realizzazione degli interventi di recupero è subordinata all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria e al reperimento degli standard urbanistici di cui al D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 del Ministero dei lavori pubblici (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'articolo 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765) ovvero al loro adeguamento o realizzazione, in relazione al maggior carico urbanistico connesso alla trasformazione della destinazione d'uso».

Infine, ai sensi dell'art. 4, «1. Gli interventi di recupero dei vani e locali di cui all'articolo 2, comma 1, devono conseguire il rispetto di tutte le prescrizioni igienico-sanitarie vigenti e dei parametri di aero-illuminazione, anche attraverso la realizzazione di opere edilizie o mediante l'installazione di appositi impianti e attrezzature tecnologiche atte a tale funzione.

L'altezza interna dei vani e locali destinati alla permanenza di persone non può essere inferiore a metri 2,40. 2. Ai fini del raggiungimento dell'altezza minima di cui al comma 1, è consentito, nell'ambito dell'intervento richiesto, effettuare la rimozione di eventuali controsoffittature esistenti, l'abbassamento della quota di calpestio del pavimento o l'innalzamento del solaio sovrastante, a condizione che tali opere edilizie non comportino modifiche delle altezze esterne del fabbricato esistente e siano realizzate nel rispetto e nell'ambito della sagoma delle costruzioni interessate.

L'altezza interna dei vani e locali oggetto di recupero è misurata da pavimento a soffitto senza tenere conto dell'intradosso di travi e sporgenze similari. È considerata regolare ed utile l'altezza finita ricompresa nella tolleranza di cantiere come definita dall'articolo 34, comma 2-ter, del D.P.R. 380/2001. 3.

Tutti gli interventi di recupero devono rispettare le norme antisismiche, di sicurezza e antincendio vigenti, nonché quelle relative all'efficienza energetica, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ».

4.2.– L'esame congiunto delle citate disposizioni della legge regionale rende evidente che esse, dettate nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio, si limitano ad incentivare il recupero dei vani seminterrati ed accessori nel rispetto della normativa ambientale e dei principi fondamentali della disciplina urbanistica ed edilizia nazionale, dettando minute prescrizioni edilizie (quali l'altezza minima dei locali seminterrati e le modalità della sua misurazione).

Esse, dato il loro contenuto concreto, non incidono sulla pianificazione territoriale o sulla localizzazione degli interventi affidati ai piani urbanistici comunali e, se fossero state introdotte in via amministrativa (mediante modifica dei regolamenti edilizi), non avrebbero richiesto la verifica di assoggettabilità a VAS, perché non incidenti sulla «pianificazione territoriale o destinazione dei suoli» (art. 6, comma 2, del codice dell'ambiente) e perché all'evidenza insuscettibili di produrre «impatti significativi sull'ambiente» (art. 6, comma 3, del codice dell'ambiente).

In definitiva, la legge regionale non può essere tacciata di avere determinato una «elusione» dell'obbligo di verifica di assoggettabilità a VAS, mediante l'attrazione alla sfera legislativa della modifica di strumenti amministrativi di pianificazione suscettibili di incidere sull'ambiente.

5.– La questione di costituzionalità dell'art. 4, comma 4, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 65, comma 4, del codice dell'ambiente, è egualmente non fondata.

6.– Anche in questo caso è corretto l'inquadramento delle norme statali sul piano di bacino nella materia della tutela dell'ambiente, con conseguente loro idoneità a fungere da parametro interposto, ovvero da standard minimo o punto di equilibrio non derogabile dal legislatore regionale (sentenze n. 254 e n. 168 del 2010, n. 254 e n. 232 del 2009).

Come correttamente eccepito dalla Regione Abruzzo, tuttavia, la norma censurata non pone alcuna deroga alle previsioni del piano di bacino che, proprio in forza del parametro interposto invocato, si impongono a tutte le amministrazioni e ai privati, a prescindere dal loro recepimento in altre fonti legislative o regolamentari (argumenta ex sentenze n. 46 del 2014 e n. 251 del 2013 con riferimento alla VAS, e sentenza n. 168 del 2010 con riferimento alla VIA).

È del resto la stessa legge regionale ad affermare espressamente che «Restano comunque ferme le prescrizioni in materia poste da norme ambientali o paesaggistiche nazionali e regionale» (art. 3, comma 2) e che tutti gli interventi di recupero da essa disciplinati «devono rispettare le norme antisismiche, di sicurezza e antincendio vigenti, nonché quelle relative all'efficienza energetica, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 4, comma 3, richiamato dalla stessa disposizione impugnata).

7.– Secondo il ricorrente l'art. 4, comma 4, violerebbe anche l'art. 117, terzo comma, Cost., perché si porrebbe in contrasto con più principi fondamentali in materia di governo del territorio, ed in particolare: a) con l'art. 2, comma 4, del testo unico dell'edilizia che assegna ai Comuni la disciplina dell'attività edilizia; b) con gli artt. 4 e 7 della legge urbanistica che attribuiscono ai Comuni la potestà pianificatoria urbanistica; c) con l'art. 9 del TUE che individua l'attività edilizia realizzabile in assenza degli strumenti urbanistici.

8.– Anche tali questioni non sono fondate.

9.– L'art. 2, comma 4, del testo unico dell'edilizia, se riconosce ai Comuni la facoltà di disciplinare l'attività edilizia, non configura (né potrebbe) in capo agli stessi una riserva esclusiva di regolamentazione in grado di spogliare il legislatore statale e quello regionale del legittimo esercizio delle loro concorrenti competenze legislative in materia di governo del territorio, competenze non a caso richiamate dallo stesso art. 2 TUE.

9.1.– Neanche sussiste la dedotta violazione del principio fondamentale di attribuzione ai Comuni della funzione di pianificazione urbanistica del territorio, poiché, come si è già detto, la disposizione censurata consente esclusivamente deroghe minute alla disciplina edilizia comunale, dettate nell'esercizio della ricordata competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio.

Questa Corte, del resto, ha già escluso che il «sistema della pianificazione» assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga a tali strumenti (sentenza n. 46 del 2014, ove peraltro la disciplina regionale, a differenza di quella oggi scrutinata, consentiva incrementi volumetrici).

9.2.– Non è neanche fondata la censura di violazione del principio fondamentale stabilito dall'art. 9 del TUE (sentenze n. 68 del 2018 e n. 84 del 2017), che individua l'attività edilizia realizzabile in assenza degli strumenti urbanistici.

Gli interventi di recupero consentiti dalla disposizione censurata sono infatti in linea con quelli previsti dall'invocato parametro interposto.

Si è già visto che essi non implicano consumo di suolo mediante l'esercizio di attività di nuova edificazione ma solo il recupero di locali accessori e vani seminterrati già presenti nel tessuto edilizio, con esclusione di opere che comportino modifiche delle altezze esterne del fabbricato esistente e della sagoma delle costruzioni (art. 4, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017).

Anche l'eventuale mutamento di destinazione d'uso del locale è possibile «solo all'interno della medesima categoria funzionale tra quelle di cui al comma 1 dell'articolo 23-ter del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia)» (art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017).

Gli interventi di recupero consentiti dalla legge regionale non eccedono, quindi, quelli previsti dall'art. 9 del TUE, che, nelle zone sprovviste degli strumenti urbanistici, ammette, tra gli altri, gli interventi di manutenzione straordinaria (tra cui le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso) e quelli di restauro e risanamento conservativo (ossia quelli rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano anche il mutamento di destinazione d'uso purché con tali elementi compatibili).

10.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. è fondata.

La norma impugnata esclude l'operatività della disciplina regionale per gli interventi di recupero ricadenti nelle «aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta dagli atti di pianificazione territoriale ovvero nelle aree ad elevato rischio geologico o idrogeologico».

Essa è impugnata solo in relazione all'art. 65, comma 4, del codice dell'ambiente e in quanto consente gli interventi di recupero nelle aree assoggettate dai piani di bacino (che sono una species degli atti di pianificazione territoriale) a vincoli diversi dall'inedificabilità assoluta o qualificate a rischio geologico o idrogeologico diverso da quello elevato.

La disposizione censurata si pone in tal modo in contrasto con il parametro interposto invocato dal ricorrente, sicché non possono operare le ricordate clausole di salvaguardia previste dalla legge regionale.

L'art. 5, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 40 del 2017, pertanto, deve essere dichiarato incostituzionale nella parte in cui, dopo la parola «idrogeologico», non prevede le parole «e, in ogni caso, ove in contrasto con le previsioni dei piani di bacino».

11.– Fondata è anche l'ultima questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), in relazione all'art. 22, commi 1, lettera d), e 6, della legge n. 394 del 1991.

Il primo dei parametri interposti invocato dal ricorrente stabilisce che è principio fondamentale per la disciplina delle aree naturali protette regionali l'adozione di regolamenti secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'art. 11 della medesima legge quadro.

La giurisprudenza costante di questa Corte ha «posto in evidenza come lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si estrinsechi nella predisposizione da parte degli enti gestori delle aree protette “di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione” dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenza n. 171 del 2012; nello stesso senso, le sentenze n. 74 del 2017, n. 263 e n. 44 del 2011, n. 387 del 2008). Sono dunque il regolamento (art. 11) e il piano per il parco (art. 12), nonché le misure di salvaguardia adottate nelle more dell'istituzione dell'area protetta (artt. 6 e 8), gli strumenti attraverso i quali tale valutazione di rispondenza deve essere compiuta a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; allo stesso tempo l'art. 29 – inserito tra le disposizioni finali, valevole per tutte le species di area protetta – attribuisce all'organismo di gestione il compito di assicurare il rispetto del regolamento e del piano» (sentenza n. 121 del 2018).

E tanto vale sia per i regolamenti e i piani delle aree protette nazionali sia per quelli delle aree protette regionali (ex multis, sentenze n. 121 del 2018, n. 74 e n. 36 del 2017, n. 212 del 2014, n. 171 del 2012, n. 325, n. 70 e n. 44 del 2011).

Il secondo parametro interposto invocato dal ricorrente prevede che «Nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali l'attività venatoria è vietata, salvo eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici.

Detti prelievi ed abbattimenti devono avvenire in conformità al regolamento del parco o, qualora non esista, alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco e devono essere attuati dal personale da esso dipendente o da persone da esso autorizzate».

La norma censurata dal ricorrente, attribuendo al piano marittimo regionale o a quello comunale di recepimento, in relazione alle aree della riserva naturale "Pineta dannunziana" che ricadono al suo interno, valore sovraordinato a qualsiasi altra fonte regolamentare o legislativa, viola entrambi i parametri invocati, perché consente a tali piani sia di spogliare il regolamento dell'area naturale protetta della sua funzione regolatoria esclusiva (sentenze n. 121 del 2018, n. 74 del 2017, n. 171 del 2012 e n. 315 del 2010) sia di derogare al divieto di caccia posto dalla legge quadro (sentenze n. 74 del 2017, n. 263 e n. 44 del 2011, n. 315 e n. 193 del 2010)

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni), nella parte in cui, dopo la parola «idrogeologico», non prevede le parole «e, in ogni caso, ove in contrasto con le previsioni dei piani di bacino»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e 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 6 novembre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 dicembre 2018.

Sentenza: 6 novembre 2018, n. 246

Materia: procedimento amministrativo (semplificazione delle procedure relative ad attività economiche) e tutela ambientale

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettere e), m) e s), della Costituzione; art. 2, comma 2, ultima parte, del d.lgs. n. 222 del 2016, art. 14, comma 4, art. 19, commi 1 e 3, artt. 14-bis, 17-bis e 19-bis della legge n. 241 del 1990 (Segnalazione certificata di inizio attività – Scia), art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016, art. 27-bis, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, art. 29-decies, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006, quali norme interposte

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 6, commi 1, 2 e 6; 7, commi 6, 7, 8, lettera c), e 9; e 8, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio)

Esito:

- illegittimità costituzionale dei seguenti articoli della legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio): dell'art. 6, commi 1 e 2, e del comma 6 nella parte in cui fa riferimento ai “procedimenti di cui ai commi 1 e 5”; dell'art. 7, comma 6, lettera a), nella parte in cui non rinvia all'art. 2, comma 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e lettera b) nella parte in cui non rinvia all'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990; del comma 7 e 8, lettera c) nella parte in cui non prevede la possibilità di adottare un provvedimento di rigetto nel caso di diniego assoluto; del comma 9 nella parte in cui non rinvia all'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990; dell'art. 8, comma 2, nella parte in cui non esclude dal suo ambito di applicazione le irregolarità riscontrate in sede di verifica delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA).

- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in relazione all'art. 14-bis della legge n. 241 del 1990.

Estensore nota: Sara Marasco

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, commi 1, 2 e 6; 7, commi 6, 7, 8, lettera c), e 9; e 8, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e), m) e s), della Costituzione e di numerose norme statali interposte. Tale legge è finalizzata a promuovere “la crescita competitiva e la capacità di innovazione del sistema produttivo e l'attrattività del contesto territoriale e sociale abruzzese nel rispetto dei principi di responsabilità, sussidiarietà e fiducia, garantendo la libera iniziativa economica in armonia con l'articolo 41 della Costituzione” (art. 1, comma 1).

Le norme impugnate modificano la disciplina di alcuni profili del procedimento amministrativo, contrastando con la normativa statale, in particolare con quella successiva all'entrata in vigore dei decreti attuativi della delega contenuta nella legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

Alcune questioni riguardano i commi 1, 2 e 6 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017; le norme disciplinate da tali commi sono impugnate per violazione della competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), per il tramite di plurime norme interposte.

Secondo la Corte le violazioni denunciate dal ricorrente devono essere esaminate congiuntamente, poiché tutte legate da un'unica ragione di impugnazione: infatti il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia l'illegittimità costituzionale della scelta del legislatore abruzzese di sostituire "i procedimenti amministrativi relativi all'avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione di attività economiche, nonché per l'installazione, attivazione, esercizio e sicurezza di impianti e agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche" (comma 1 dell'art. 6) con una comunicazione unica regionale (CUR) resa allo sportello unico delle attività produttive (SUAP). A questa disposizione si collegano le altre violazioni, contenute nei commi 2 e 6, che si riferiscono alla CUR.

Il ricorrente ritiene che i parametri costituzionali evocati siano violati per il tramite delle norme interposte di cui all'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126, recante "Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124", e all'art. 19-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 126 del 2016.

All'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016 il legislatore ha distinto la presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni alle amministrazioni statali da quella alle amministrazioni regionali o locali. Per le prime ha disposto che adottino moduli unificati e standardizzati; per le seconde, invece, ha disposto che i relativi moduli (unificati e standardizzati) siano adottati in sede di Conferenza unificata con accordi o con intese. Così facendo, l'intento era di conciliare l'esigenza di uniformità dei modelli di comunicazione con quella di tutela delle competenze legislative regionali, assicurando il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali.

Già la legge 11 agosto 2014, n. 114, aveva introdotto previsioni analoghe, stabilendo al comma 3 che il Governo, le regioni e gli enti locali concludono, in sede di Conferenza unificata, accordi o intese per adottare una modulistica unificata e standardizzata su tutto il territorio nazionale per la presentazione alle pubbliche amministrazioni regionali e agli enti locali di istanze, dichiarazioni e segnalazioni con riferimento all'edilizia e all'avvio di attività produttive.

La Corte fa notare che, secondo l'art. 29 della legge n. 241 del 1990, attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione sia le disposizioni della medesima legge sugli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, sia le disposizioni concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano.

Le regioni e gli enti locali non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni, ma possono prevedere ulteriori livelli di tutela.

Inoltre, il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 ("Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti") ha individuato i procedimenti oggetto di SCIA e di comunicazione.

Infine, la norma interposta rappresentata dall'art. 19-bis della legge n. 241 del 1990 (Concentrazione dei regimi amministrativi) dispone che sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione è indicato lo sportello unico al quale presentare la SCIA; se per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA. .

L'amministrazione che riceve la SCIA la trasmette immediatamente alle altre amministrazioni interessate.

Dalla normativa fin qui descritta la Corte evince che le disposizioni statali interposte (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016 e art. 19-bis della legge n. 241 del 1990) sono volte allo snellimento delle modalità di avvio, svolgimento e cessazione delle attività economiche, prevedendo la semplificazione delle procedure e la loro uniformità su tutto il territorio nazionale, quest'ultima assicurata da una modulistica unificata e standardizzata.

La norma regionale impugnata ha introdotto una nuova forma di comunicazione che sostituisce quelle già previste dal legislatore statale (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016); tuttavia, secondo la Corte, tale norma non coincide con quella statale (che fa riferimento all'edilizia e all'avvio di attività produttive) e soprattutto non produce una semplificazione del procedimento, anzi, complica le attività connesse allo svolgimento di un'impresa, imponendo ai suoi destinatari l'onere aggiuntivo della non facile individuazione della normativa statale o regionale in concreto applicabile. Inoltre, la Regione può dotarsi di una normativa che preveda livelli ulteriori di tutela, (intervenedo su specifici profili del procedimento amministrativo al fine di semplificarli), ma non può invece introdurre un modello procedimentale completamente nuovo e incompatibile con quello statale.

Date queste motivazioni, la Corte statuisce che la disposizione contenuta all'art. 6, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 viola l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., con assorbimento di ogni altro profilo di violazione; quindi la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'intero comma 1 dell'art. 6, che assorbe le specifiche violazioni rivolte all'ultima parte dello stesso comma, impugnata per violazione dei medesimi parametri costituzionali, ma in relazione a una diversa norma statale interposta (art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 219 del 2016).

Per quanto riguarda l'art. 6, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, tale disposizione fa decorrere dal ricevimento della CUR il termine entro il quale le amministrazioni competenti effettuano i controlli e fissano, eventualmente, un termine non inferiore a sessanta giorni per ottemperare alle relative prescrizioni, fatti salvi alcuni casi.

Tale disposizione è impugnata per il contrasto con gli stessi parametri costituzionali evocati per il comma 1 (art. 117, secondo comma, lettere e) e m), Cost.), ma in relazione alle norme interposte di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 (Segnalazione certificata di inizio attività – Scia), che sarebbero violati sia perché “la norma impugnata ridurrebbe la portata della clausola di salvaguardia dei vincoli rispetto a quanto è previsto dal citato art. 19, comma 1, facendo salvi solo i vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e non anche tutti gli altri indicati nella disposizione statale”, sia perché la norma impugnata, “prevedendo un ulteriore termine non inferiore a sessanta giorni per ottemperare alle prescrizioni imposte dall'amministrazione competente, si porrebbe in contrasto con quanto previsto dal citato art. 19, comma 3, che dispone la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione delle misure prescritte”, producendo così un'estensione generale dei termini del procedimento (contraria alla ratio di semplificazione su cui si basa la normativa impugnata).

Per la Corte, le disposizioni statali relative alla durata massima dei procedimenti rispondono pienamente alla ratio relativa alla determinazione di livelli uniformi di tutela, a cui non si può contravvenire nemmeno quando, come nel caso in oggetto, l'eventuale estensione operi a favore del privato, non solo per mantenere il procedimento amministrativo entro il termine massimo ragionevole, ma anche per tutelare eventuali soggetti terzi che potrebbero avere interesse a che il privato adotti le prescrizioni richieste nei tempi fissati. La Corte, per queste ragioni, statuisce che l'art. 6, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 violi l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., con assorbimento di ogni altro profilo di violazione, dichiarandone quindi l'illegittimità costituzionale.

Per quanto riguarda l'art. 6, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, tale norma è impugnata nella parte in cui rimette alla Giunta regionale il compito di individuare i procedimenti per i quali si applica la CUR, senza prevedere i casi in cui alla comunicazione occorra allegare le attestazioni e le asseverazioni necessarie per consentire alle amministrazioni competenti di

effettuare i controlli. Secondo il ricorrente questa norma si porrebbe in contrasto, oltre che con gli stessi parametri costituzionali indicati in relazione ai commi 1 e 2, anche con l'art. 2, comma 2, ultima parte, del d.lgs. n. 222 del 2016, il quale già individua i procedimenti oggetto di autorizzazione, SCIA, silenzio assenso e comunicazione, compresi i casi in cui occorra allegare asseverazioni e certificazioni.

La questione del comma 6 dell'art. 6 è strettamente collegata a quella relativa al comma 1, quindi la declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 6 comporta conseguentemente anche l'illegittimità del comma 6, limitatamente al richiamo da esso operato ai procedimenti del comma 1.

La Corte dichiara quindi l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, nella parte in cui fa riferimento ai "procedimenti di cui ai commi 1 e 5", anziché ai soli "procedimenti di cui al comma 5".

Per quanto concerne l'art. 7, comma 6, lettera a) della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, la norma contenuta in tale articolo è impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto non preciserebbe entro quale termine l'interessato deve produrre la documentazione integrativa richiesta dall'amministrazione procedente, né rinvierebbe all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990, che prevede la possibilità di sospensione di questo termine per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni; così il legislatore abruzzese avrebbe reso incerto il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento.

La Corte osserva inoltre che un suo eventuale intervento ablatorio farebbe venir meno la previsione del "ricevimento delle integrazioni" come giorno di inizio della decorrenza del termine entro il quale adottare il provvedimento conclusivo, che non si computa nel termine stesso, con la conseguenza che verrebbe irrimediabilmente compromesso il diritto dell'interessato di produrre la documentazione integrativa.

Il ricorrente inoltre impugna questa disposizione nella parte in cui non precisa il termine per la produzione di questi documenti né opera un rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990.

Per tutti questi motivi la Corte può assicurare la conformità alla Costituzione della disposizione impugnata soltanto operando un'aggiunta chiaramente desumibile dal quadro normativo statale, perciò dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 nella parte in cui non rinvia all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990 al fine di individuare il termine relativo alla produzione dei documenti integrativi.

Il comma 6, lettera b), dell'art. 7 della legge regionale in oggetto è impugnato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., sotto tre differenti profili: in primis perché, non stabilendo un termine per l'integrazione documentale e non operando il rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990, aggraverebbe il procedimento rendendone incerta la durata; secondo, perché, violando la norma interposta di cui all'art. 14-bis della legge n. 241 del 1990, non prevede la modalità telematica come regola; terzo, perché, violando la norma interposta di cui all'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990, non avrebbe distinto i casi in cui nel procedimento sono coinvolte amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, non assicurando cioè la tutela "rinforzata" di tali interessi, che è invece garantita dalla normativa statale.

La Corte estende, al primo profilo di violazione, quanto già statuito in relazione all'art. 7, comma 6, lettera a).

Infatti il legislatore regionale ha solo indicato nel "ricevimento delle integrazioni" il *dies a quo* per la convocazione della conferenza, senza operare alcun rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990. Anche in questo caso quindi la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 nella parte in cui non rinvia all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990 al fine di individuare il termine relativo alla produzione dei documenti integrativi.

Per quanto concerne il secondo profilo di violazione, è innanzitutto necessario richiamare la disciplina della conferenza di servizi, con la quale il legislatore statale ha previsto l'introduzione di tre strumenti: la conferenza semplificata; la conferenza simultanea e i rappresentanti unici; il

meccanismo di opposizione successiva in caso di dissensi qualificati. Durante la conferenza decisoria, ovvero quella semplificata, le comunicazioni avvengono secondo quanto previsto dall'art. 47 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), ovvero tramite l'utilizzo della posta elettronica o in cooperazione applicativa.

Inoltre il d.lgs. n. 127 del 2016 ha previsto che:

a) la conferenza decisoria si svolge in forma semplificata e in modalità asincrona, disponendo che le comunicazioni avvengano per posta elettronica;

b) in casi di particolare complessità della determinazione da assumere o su richiesta motivata degli interessati, la conferenza può svolgersi direttamente in forma simultanea e in modalità sincrona;

c) comunque, in caso di assenso condizionato che richieda modifiche sostanziali o di dissenso ritenuto superabile, all'esito della conferenza in forma semplificata e in modalità asincrona, si procede alla convocazione della conferenza in forma simultanea e in modalità sincrona.

Dalla normativa descritta la Corte evince che il quadro normativo statale è più complesso di quello ricostruito dal ricorrente.

È vero che il legislatore statale ha previsto che la conferenza decisoria si svolga di regola per via telematica (conferenza semplificata in modalità asincrona), tuttavia l'obbligo di utilizzo della modalità telematica è riferito alla conferenza semplificata, non anche a quella simultanea.

La legge regionale abruzzese non opera tale distinzione, si limita a stabilire che la conferenza di servizi dovrà essere svolta "in seduta unica anche in via telematica".

Dalla disposizione impugnata si deduce che il legislatore regionale ha inteso fare riferimento alla conferenza simultanea, altrimenti non si capirebbe in cosa possa consistere la "mancata partecipazione dei soggetti invitati".

Così intesa, la disposizione impugnata non contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera m, Cost., risultando irrilevante la norma interposta evocata dal ricorrente (art. 14-bis della legge n. 241 del 1990), che si riferisce invece alla conferenza semplificata asincrona.

Dunque la Corte afferma che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non prevede la modalità telematica come regola per lo svolgimento della conferenza di servizi, non è fondata.

Per quanto riguarda la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. per il tramite della norma interposta dell'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990, si osserva che quest'ultimo articolo disciplina le modalità di funzionamento del silenzio assenso, prevedendo un termine di trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento "nei casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici", e un termine "speciale" di novanta giorni per il caso in cui l'assenso, il concerto o il nulla osta debba essere reso da "amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini".

Tale disciplina statale si applica anche nel caso in cui occorra convocare la conferenza di servizi, poiché, secondo il Consiglio di Stato, "il silenzio assenso di cui all'art. 17-bis opera sempre (anche nel caso in cui siano previsti assensi di più amministrazioni) e, se si forma, previene la necessità di convocare la conferenza di servizi" (parere 13 luglio 2016, n. 1640).

Differentemente, il legislatore regionale abruzzese non ha invece considerato questi casi "speciali", come sarebbe stato necessario, dato che nessuna clausola generale di salvaguardia di questi beni è prevista dalla normativa della Regione Abruzzo.

La Corte esclude che "l'intera disciplina della conferenza di servizi sia riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni", poiché essa ha lo scopo di regolare l'attività amministrativa, in settori vastissimi ed indeterminati, molti dei quali di competenza regionale. Statuisce inoltre che la normativa statale interposta, in riferimento ai termini concessi ad autorità preposte alla tutela di interessi sensibili (di cui all'art. 14-

bis della legge 241/1990), svolge coerentemente la propria funzione di parametro uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito della disciplina del procedimento amministrativo e della conferenza di servizi, quindi l'art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non rinvia all'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990, viola l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. e perciò è costituzionalmente illegittimo.

L'art. 7, comma 7 è impugnato perché fa decorrere i termini relativi allo svolgimento della conferenza di servizi, previsti dalla lettera b) del comma 6, dalla comunicazione dell'esito favorevole delle procedure di valutazione d'impatto ambientale (VIA), di valutazione ambientale strategica (VAS), di verifica di VIA, di verifica di VAS, di quelle previste per le aziende a rischio d'incidente rilevante (ARIR), di quelle previste per gli impianti assoggettati ad autorizzazione integrata ambientale (AIA), ad autorizzazione unica per nuovo impianto di smaltimento e di recupero dei rifiuti, ad autorizzazione unica per impianto alimentato ad energia rinnovabile, oppure ad alcuno dei casi individuati dall'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990. Tale articolo presuppone che le procedure elencate abbiano luogo e si concludano prima dell'avvio e dello svolgimento della conferenza di servizi.

Il ricorrente sostiene che prevedere la procedura di VIA come una procedura autonoma rispetto a quella volta al rilascio del provvedimento autorizzatorio, comporterebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere m) ed s), Cost., per contrasto con le norme interposte di cui all'art. 27-bis, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e all'art. 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990.

La Corte chiarisce che "il provvedimento unico non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, che possono interessare la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi" (comma 7 del nuovo art. 27-bis cod. ambiente, introdotto dall'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017). Quindi esso ha una sorta di natura unitaria, dal momento che ingloba in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi.

La disposizione è quindi riconducibile alla competenza esclusiva in materia ambientale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ed inoltre anche in questo caso la disciplina statale bilancia l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo con la "speciale" tutela riservata al bene ambiente.

La Corte perciò dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con assorbimento di ogni altra violazione.

Per quanto riguarda il comma 8, lettera c), dell'art. 7 della legge abruzzese, si osserva che la norma in oggetto esclude la cosiddetta opzione zero (cioè il dissenso assoluto sull'opera) anche con specifico riguardo al caso in cui siano coinvolti beni culturali e paesaggistici, nel quale caso la disposizione impugnata effettivamente non ammette la possibilità di rigettare il progetto a causa del dissenso sulla localizzazione dell'opera.

Il legislatore regionale quindi ha indebitamente limitato le opzioni di soluzioni adottabili dall'amministrazione competente, così violando la competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La Corte dichiara dunque l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nella parte in cui non prevede la possibilità di adottare un provvedimento di rigetto per diniego assoluto.

Per quanto riguarda il comma 9 dell'art. 7 della legge abruzzese, tale disposizione è impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché, secondo il ricorrente, prevedendo il silenzio assenso "a valle della conferenza di servizi", non escluderebbe i procedimenti a istanza di parte riguardanti la materia dei beni culturali e del paesaggio, per i quali troverebbe applicazione l'art. 20 della legge n. 241 del 1990, che esclude l'operatività del silenzio assenso nel caso di interessi sensibili.

Quindi verrebbero violate le norme interposte di cui agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Effettivamente, l'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990 stabilisce che “le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti”.

Gli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 prevedono un elenco degli interventi in materia di beni culturali e di paesaggio per i quali è necessaria l'autorizzazione del Ministero (art. 21) o l'autorizzazione paesaggistica da parte della Regione o degli enti da questa delegati (art. 146, comma 6).

La disposizione regionale impugnata reca invece una generica previsione di operatività del silenzio assenso allo scadere del termine in essa indicato, senza escludere dal suo ambito di applicazione i casi elencati dall'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, nei quali la legge statale prescrive la non applicabilità del silenzio assenso, rispondendo così all'esigenza che le relative scelte avvengano in maniera maggiormente consapevole e quindi in forma espressa.

La Corte quindi dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9, della legge abruzzese nella parte in cui non rinvia all'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, per violazione della competenza legislativa statale in materia di beni culturali e paesaggio ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Per quanto concerne l'art. 8, comma 2, della legge regionale in oggetto, il ricorrente impugna tale disposizione nella parte in cui prevede che “in ogni caso, le irregolarità riscontrate in sede di verifica derivanti dall'inosservanza dei requisiti minimi pubblicati ai sensi dell'articolo 6, comma 7, non possono dare luogo a provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività senza che prima sia stato concesso un termine congruo per la regolarizzazione non inferiore a centottanta giorni, salvo non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, l'ambiente o l'ordine pubblico”.

Tale disposizione, per il ricorrente, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per il tramite della norma interposta contenuta all'art. 29-decies, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006, che prevede misure quali: diffida, diffida e contestuale sospensione dell'attività, revoca dell'autorizzazione e chiusura dell'installazione, chiusura dell'installazione.

Secondo la Corte, tramite l'art. 6, comma 7, della stessa legge regionale, il legislatore abruzzese è intervenuto indirettamente in un ambito di competenza esclusiva del legislatore statale (tutela dell'ambiente), realizzando un'ingiustificata e inammissibile semplificazione delle sanzioni previste in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie o di esercizio in assenza di autorizzazione.

La Corte perciò dichiara l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non esclude dal suo ambito di applicazione le irregolarità riscontrate in sede di verifica delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Procedimento amministrativo - Procedimenti relativi all'avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione di attività economiche nonché per l'installazione, attivazione, esercizio e sicurezza degli impianti e agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche (comunicazione unica regionale resa allo sportello unico per le attività produttive; modalità e computo del termine per l'eventuale presentazione di documentazione integrativa; disciplina dello svolgimento della conferenza dei servizi; casi di adozione di provvedimento di rigetto della richiesta di autorizzazione; operatività del silenzio assenso; sanzioni in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie o di esercizio in assenza di autorizzazione). - Legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51

(Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio), artt. 6, commi 1, 2 e 6; 7, commi 6, lettere a) e b), 7, 8, lettera c), e 9; e 8, comma 2. - (T-180246) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.1 del 2-1-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, commi 1, 2 e 6; 7, commi 6, 7, 8, lettera c), e 9; e 8, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 20-22 novembre 2017, depositato in cancelleria il 28 novembre 2017, iscritto al n. 88 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nella udienza pubblica del 6 novembre 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

udito l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello 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 questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, commi 1, 2 e 6; 7, commi 6, 7, 8, lettera c), e 9; e 8, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio), per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere e), m) e s), della Costituzione e di numerose norme statali interposte.

2.– La legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 è espressamente finalizzata a promuovere «la crescita competitiva e la capacità di innovazione del sistema produttivo e l'attrattività del contesto territoriale e sociale abruzzese nel rispetto dei principi di responsabilità, sussidiarietà e fiducia, garantendo la libera iniziativa economica in armonia con l'articolo 41 della Costituzione» (art. 1, comma 1).

Significativo in tale senso è il titolo della legge («Impresa Abruzzo competitività – sviluppo – territorio»), che evidenzia le finalità perseguite («competitività» e «sviluppo»), individuando i principali destinatari delle sue norme («Impresa») e le modalità con cui conseguire le finalità stesse (valorizzazione del «territorio»).

Le censure del Presidente del Consiglio si appuntano su alcune disposizioni contenute in tre articoli: il 6 (Semplificazione), il 7 (Amministrazione unica) e l'8 (Sistema integrato dei controlli).

Più precisamente, le norme impugnate modificano la disciplina di alcuni profili del procedimento amministrativo, in asserito contrasto con quanto previsto dalla normativa statale, in particolare con quella risultante a seguito dell'entrata in vigore dei decreti attuativi della delega contenuta nella legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

Sempre in via preliminare deve essere precisato che la legge regionale impugnata non incide (nel senso che non abroga espressamente alcuna disposizione né apporta modificazioni o integrazioni) sul testo della preesistente (e tuttora vigente) normativa regionale in materia di procedimento amministrativo, dettata dalla legge della Regione Abruzzo 1° ottobre 2013, n. 31

(Legge organica in materia di procedimento amministrativo, sviluppo dell'amministrazione digitale e semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale e modifiche alle LL.RR. n. 2 del 2013 e n. 20 del 2013). Il legislatore abruzzese è intervenuto, dunque, al di fuori della disciplina generale sul procedimento amministrativo dettata con la citata legge reg. Abruzzo n. 31 del 2013, al solo fine di adeguare taluni istituti agli obiettivi sopra indicati.

3.– Un primo gruppo di questioni riguarda i commi 1, 2 e 6 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017.

3.1.– Il comma 1 dispone: «In attuazione dell'articolo 9 della legge n. 180 del 2011 e successive modificazioni ed integrazioni, i procedimenti amministrativi relativi all'avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione di attività economiche, nonché per l'installazione, attivazione, esercizio e sicurezza di impianti e agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche, il cui esito dipenda esclusivamente dal rispetto di requisiti e prescrizioni di leggi, regolamenti o disposizioni amministrative vigenti, sono sostituiti da una comunicazione unica regionale resa al SUAP dal legale rappresentante dell'impresa ovvero dal titolare dell'attività economica, sotto forma di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, che attesti la presenza nel fascicolo informatico d'impresa o il rilascio da parte della pubblica amministrazione dei documenti sulla conformità o la regolarità degli interventi o delle attività.

L'avvio dell'attività è contestuale alla comunicazione unica regionale, alla quale non devono essere allegati documenti aggiuntivi, il cui onere di trasmissione telematica, ai fini dell'acquisizione al fascicolo informatico d'impresa presso la camera di commercio, resta in capo alle pubbliche amministrazioni per il tramite del SUAP.

Nel caso in cui tale comunicazione risulti formalmente incompleta l'ufficio competente, per il tramite del SUAP, richiede le integrazioni necessarie da trasmettersi a cura del richiedente entro i successivi quindici giorni, pena la decadenza della comunicazione unica regionale».

Ai sensi del richiamato art. 9 della legge 11 novembre 2011, n. 180 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese), «le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, informano i rapporti con le imprese ai principi di trasparenza, di buona fede e di effettività dell'accesso ai documenti amministrativi, alle informazioni e ai servizi svolgendo l'attività amministrativa secondo criteri di economicità, di efficacia, di efficienza, di tempestività, di imparzialità, di uniformità di trattamento, di proporzionalità e di pubblicità, riducendo o eliminando, ove possibile, gli oneri meramente formali e burocratici relativi all'avvio dell'attività imprenditoriale e all'instaurazione dei rapporti di lavoro nel settore privato, nonché gli obblighi e gli adempimenti non sostanziali a carico dei lavoratori e delle imprese» (comma 1).

Tornando alle disposizioni impugnate, il comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 stabilisce: «Entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione unica regionale, le amministrazioni competenti, verificata la regolarità della stessa, effettuano i controlli, anche mediante la consultazione del fascicolo informatico d'impresa, almeno nella misura minima indicata dalla Giunta regionale, e fissano, ove necessario, un termine non inferiore a sessanta giorni per ottemperare alle relative prescrizioni, salvo i casi in cui sussistano i vincoli ambientali, paesaggistici o culturali di cui all'articolo 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990 o che non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, con riferimento alla salute pubblica, all'ambiente e alla sicurezza sui luoghi di lavoro.

Qualora l'interessato non provveda nel termine assegnato, l'amministrazione competente emette il provvedimento di inibizione al proseguimento dell'attività».

Infine, il comma 6 prevede: «La Giunta regionale, d'intesa con il sistema camerale, individuati i procedimenti di cui ai commi 1 e 5 e i requisiti minimi per l'esercizio di ciascuna attività di impresa, procede alla pubblicazione dell'elenco unitamente alla relativa modulistica sui portali dei SUAP, sul sito delle Agenzie per le Imprese, sul sito delle camere di commercio e sul sito della Regione Abruzzo».

Per completezza occorre aggiungere che il comma 5, non impugnato ma richiamato dalla disposizione di cui al comma 6, dispone: «Tutti i procedimenti disciplinati da norme regionali finalizzati all'iscrizione ad albi o registri comunque denominati sono sostituiti da una comunicazione unica regionale del legale rappresentante dell'impresa regolarmente iscritta nel registro delle imprese, trasmessa alla camera di commercio che provvede al suo inoltro all'autorità presso cui è istituito l'albo. L'iscrizione all'albo decorre dalla data di invio della comunicazione unica regionale. L'autorità competente alla tenuta dell'albo dispone gli accertamenti e i controlli sul possesso dei requisiti e adotta gli eventuali provvedimenti di cancellazione».

3.2.– Le norme di cui ai commi 1, 2 e 6 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 sono impuginate per violazione della competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), per il tramite di plurime norme interposte.

Pur nella diversità dei parametri interposti evocati dal ricorrente, le censure mosse alle indicate disposizioni devono essere esaminate congiuntamente, perché tutte legate da un'unica ragione di impugnazione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, infatti, l'illegittimità costituzionale della scelta del legislatore abruzzese (che trova compiuta realizzazione nel comma 1 dell'art. 6) di sostituire «i procedimenti amministrativi relativi all'avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione di attività economiche, nonché per l'installazione, attivazione, esercizio e sicurezza di impianti e agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche» con una comunicazione unica regionale (CUR) resa allo sportello unico delle attività produttive (SUAP).

A questa previsione si collegano le altre censurate, contenute nei commi 2 e 6, che fanno riferimento alla CUR. Di qui la necessità per questa Corte di esaminare preliminarmente le censure mosse al comma 1 dell'art. 6.

3.2.1.– In relazione al citato comma 1, il ricorrente ritiene che i parametri costituzionali evocati siano violati per il tramite delle norme interposte di cui all'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126, recante «Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124», e all'art. 19-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 126 del 2016. Inoltre, in riferimento all'ultima parte dell'art. 6, comma 1, che prevede ulteriori casi di impiego del fascicolo informatico d'impresa, il ricorrente lamenta anche la violazione dell'art. 4, comma 6, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).

In particolare, l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016 stabilisce che «le amministrazioni statali, con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adottano moduli unificati e standardizzati che definiscono esaustivamente, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni di cui ai decreti da adottare ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 124 del 2015, nonché della documentazione da allegare. I suddetti moduli prevedono, tra l'altro, la possibilità del privato di indicare l'eventuale domicilio digitale per le comunicazioni con l'amministrazione».

Per la presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni alle amministrazioni regionali o locali, con riferimento all'edilizia e all'avvio di attività produttive, i suddetti moduli sono adottati, in attuazione del principio di leale collaborazione, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, con accordi ai sensi dell'articolo 9 dello stesso decreto legislativo o con intese ai sensi della legge 5 giugno 2003, n. 131, tenendo conto delle specifiche normative regionali».

Il legislatore delegato del 2016 ha distinto, dunque, la presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni alle amministrazioni statali da quella alle amministrazioni regionali o locali.

Per le prime ha previsto che adottino moduli unificati e standardizzati; per le seconde, invece, ha disposto che, «in attuazione del principio di leale collaborazione», i relativi moduli (unificati e standardizzati) siano adottati in sede di Conferenza unificata con accordi o con intese. Si è cercato in questo modo di conciliare l'esigenza di uniformità (dei modelli di comunicazione) con quella di tutela delle competenze legislative regionali, assicurando il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali mediante la previsione di accordi o intese in sede di Conferenza unificata.

La disposizione dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016 ha trovato attuazione con l'accordo in Conferenza unificata del 4 maggio 2017, modificato poi con l'accordo in Conferenza unificata del 6 luglio 2017 e con l'accordo in Conferenza unificata del 22 febbraio 2018.

Con questi accordi sono stati adottati i moduli unificati e standardizzati per la presentazione delle segnalazioni, comunicazioni e istanze in materia di attività commerciali e assimilate, e in materia di attività edilizia.

Ancora prima del d.lgs. n. 126 del 2016, l'art. 24 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, ha introdotto previsioni analoghe, stabilendo: «Entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto le amministrazioni statali, ove non abbiano già provveduto, adottano con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentita la Conferenza unificata, moduli unificati e standardizzati su tutto il territorio nazionale per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni da parte dei cittadini e delle imprese, che possono essere utilizzati da cittadini e imprese decorsi trenta giorni dalla pubblicazione dei relativi decreti» (comma 2).

E soprattutto il comma 3 del citato art. 24 ha stabilito: «Il Governo, le regioni e gli enti locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono, in sede di Conferenza unificata, accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per adottare, tenendo conto delle specifiche normative regionali, una modulistica unificata e standardizzata su tutto il territorio nazionale per la presentazione alle pubbliche amministrazioni regionali e agli enti locali di istanze, dichiarazioni e segnalazioni con riferimento all'edilizia e all'avvio di attività produttive.

Le pubbliche amministrazioni regionali e locali utilizzano i moduli unificati e standardizzati nei termini fissati con i suddetti accordi o intese; i cittadini e le imprese li possono comunque utilizzare decorsi trenta giorni dai medesimi termini».

Inoltre, il comma 4 del citato art. 24 ha così qualificato le norme in materia: «Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e), m) e r), della Costituzione, gli accordi sulla modulistica per l'edilizia e per l'avvio di attività produttive conclusi in sede di Conferenza unificata sono rivolti ad assicurare la libera concorrenza, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, assicurano il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale al fine di agevolare l'attrazione di investimenti dall'estero».

Secondo l'art. 29 della legge n. 241 del 1990, nel testo vigente a seguito delle modifiche operate, da ultimo, dal citato d.lgs. n. 126 del 2016, «attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti» (comma 2-bis). In base al comma 2-ter, «attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui

all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano».

Il comma 2-quater dispone poi che «le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela».

Inoltre, il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, recante «Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124», ha provveduto a individuare i procedimenti oggetto, tra l'altro, di SCIA e di comunicazione (si veda, in particolare, l'allegato A al medesimo decreto).

Infine, l'altra norma interposta, l'art. 19-bis della legge n. 241 del 1990 (introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera c, del d.lgs. n. 126 del 2016), rubricato «Concentrazione dei regimi amministrativi», dispone quanto segue: «1.

Sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione è indicato lo sportello unico, di regola telematico, al quale presentare la SCIA, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di diverse articolazioni interne dell'amministrazione ricevente.

Possono essere istituite più sedi di tale sportello, al solo scopo di garantire la pluralità dei punti di accesso sul territorio. 2. Se per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello di cui al comma 1.

L'amministrazione che riceve la SCIA la trasmette immediatamente alle altre amministrazioni interessate al fine di consentire, per quanto di loro competenza, il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell'attività e la presentazione, almeno cinque giorni prima della scadenza dei termini di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, di eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti ivi previsti. 3.

Nel caso in cui l'attività oggetto di SCIA è condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all'esecuzione di verifiche preventive, l'interessato presenta allo sportello di cui al comma 1 la relativa istanza, a seguito della quale è rilasciata ricevuta ai sensi dell'articolo 18-bis. In tali casi, il termine per la convocazione della conferenza di cui all'articolo 14 decorre dalla data di presentazione dell'istanza e l'inizio dell'attività resta subordinato al rilascio degli atti medesimi, di cui lo sportello dà comunicazione all'interessato».

3.3.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 sono fondate.

Dal quadro normativo sopra riportato emerge chiaramente come le disposizioni statali interposte (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016 e art. 19-bis della legge n. 241 del 1990) siano rivolte a snellire le modalità di avvio, di svolgimento e di cessazione delle attività economiche, prevedendo la semplificazione delle procedure e la loro uniformità su tutto il territorio nazionale. Uniformità, come visto, assicurata attraverso una modulistica unificata e standardizzata predisposta a seguito di un adeguato coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali (nel caso di istanze, segnalazioni o comunicazioni alle amministrazioni regionali o locali).

La norma regionale impugnata – prevedendo «una comunicazione unica regionale [CUR] resa al SUAP dal legale rappresentante dell'impresa ovvero dal titolare dell'attività economica, sotto forma di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, che attesti la presenza nel fascicolo informatico d'impresa o il rilascio da parte della pubblica amministrazione dei documenti sulla conformità o la regolarità degli interventi o delle attività» – ha introdotto una nuova forma di comunicazione che sostituisce quelle già previste dal legislatore statale (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016).

Per espressa menzione del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, la CUR "sostituisce" – relativamente alle attività ivi indicate e cioè «all'avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione di attività economiche, nonché per l'installazione, attivazione, esercizio e sicurezza di impianti e agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche» – i procedimenti amministrativi «il cui esito dipenda esclusivamente dal rispetto di requisiti e prescrizioni di leggi, regolamenti o disposizioni amministrative vigenti».

La previsione regionale appena citata non coincide con quella statale dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016 (che invece fa riferimento «all'edilizia e all'avvio di attività produttive»), e soprattutto non realizza una evidente semplificazione del procedimento, finendo anzi per tradursi in un'inutile complicazione per gli operatori economici che, di volta in volta, dovranno preventivamente stabilire se, ed eventualmente in che misura, essi sono tenuti alla CUR o alle diverse forme di comunicazione previste dalla normativa statale. In altre parole, l'intervento del legislatore abruzzese, lungi dal perseguire l'obiettivo dichiarato di realizzare una forma di «semplificazione» (così la rubrica dell'art. 6), comporta un aggravamento degli oneri cui sono tenuti i legali rappresentanti di un'impresa o i titolari di un'attività economica.

Da questo punto di vista, la previsione statale di «moduli unificati e standardizzati» – peraltro concordati con le Regioni nel caso di «istanze, segnalazioni o comunicazioni alle amministrazioni regionali o locali» – contribuisce ad assicurare livelli uniformi di semplificazione su tutto il territorio nazionale e, al tempo stesso, a porre gli operatori economici nelle medesime condizioni di partenza.

Ciò non esclude, in linea di principio, che una Regione possa dotarsi di una normativa che preveda «livelli ulteriori di tutela», secondo l'indicazione fornita dal legislatore statale (art. 29, comma 2-quater, della legge n. 241 del 1990) sul modello di quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

La Regione può perciò intervenire su specifici profili o segmenti del procedimento amministrativo delineato dalla legge statale, variandoli in senso migliorativo in termini di semplicità, snellezza o speditezza.

Così, per esempio, fermo restando il rispetto delle attribuzioni statali in altre materie, potrebbe ridurre i termini assegnati all'amministrazione per provvedere o eliminare singoli passaggi procedurali.

Ciò che invece resta precluso al legislatore regionale è di introdurre un modello procedimentale completamente nuovo e incompatibile con quello definito a livello statale, giacché un intervento di questo tipo, anche se, come nel caso in esame, si autoqualificasse come diretto a perseguire l'obiettivo della semplificazione, per un verso sarebbe di assai difficile, se non impossibile, raffronto con quello statale al fine di apprezzarne la maggiore o minore semplificazione, e per altro verso finirebbe per complicare le attività connesse allo svolgimento di un'impresa, imponendo ai suoi destinatari l'onere aggiuntivo della non facile individuazione della normativa in concreto applicabile.

Per queste ragioni, la disposizione contenuta all'art. 6, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 viola l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., con assorbimento di ogni altro profilo di censura.

L'illegittimità costituzionale dell'intero comma 1 dell'art. 6 assorbe le specifiche censure rivolte all'ultima parte dello stesso comma, impugnata per violazione dei medesimi parametri costituzionali ma in relazione a una diversa norma statale interposta (art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 219 del 2016).

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017.

3.4.– Anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 sono fondate.

Tale disposizione fa decorrere dal ricevimento della CUR il termine entro il quale le amministrazioni competenti, verificata la regolarità della comunicazione, effettuano i controlli e

fissano, eventualmente, un termine non inferiore a sessanta giorni per ottemperare alle relative prescrizioni. Sono fatti salvi «i casi in cui in cui sussistano i vincoli ambientali, paesaggistici o culturali di cui all'articolo 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990 o che non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, con riferimento alla salute pubblica, all'ambiente e alla sicurezza sui luoghi di lavoro».

Questa disposizione è impugnata per l'asserito contrasto con gli stessi parametri costituzionali evocati per il comma 1 (art. 117, secondo comma, lettere e e m, Cost.), ma in relazione alle norme interposte di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 (Segnalazione certificata di inizio attività – Scia), che sarebbero violati:

a) perché la norma impugnata ridurrebbe la portata della clausola di salvaguardia dei vincoli rispetto a quanto è previsto dal citato art. 19, comma 1, facendo salvi solo i vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e non anche tutti gli altri indicati nella disposizione statale;

b) perché la norma impugnata, prevedendo un ulteriore termine «non inferiore a sessanta giorni» per ottemperare alle prescrizioni imposte dall'amministrazione competente, si porrebbe in contrasto con quanto previsto dal citato art. 19, comma 3, che dispone la fissazione «di un termine non inferiore a trenta giorni» per l'adozione delle misure prescritte.

Ciò comporterebbe «una estensione generale dei termini del procedimento» contraria alla ratio di semplificazione su cui si fonda la normativa impugnata.

Come già rilevato (punto 3.2), le questioni promosse nei confronti dei commi 1, 2 e 6 dell'art. 6 sono legate da un'unica ragione di impugnazione, individuabile nel comune riferimento alla CUR. In particolare, nel caso del comma 2, i controlli svolti dalle amministrazioni competenti hanno inizio entro sessanta giorni dal ricevimento della CUR.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, che disciplina questa forma di comunicazione, fa dunque venir meno il dies a quo del termine per l'effettuazione dei controlli.

Ciò nondimeno, il comma 2 potrebbe sopravvivere se il riferimento alla CUR – a seguito dell'accertata incostituzionalità della norma che la prevede – fosse inteso come relativo alle forme di comunicazione previste dalla normativa statale.

Per quanto questa operazione non si presenti agevole, stante la radicale diversità delle procedure, regionale e statale, in questione, è necessario prendere in esame le specifiche censure mosse nei confronti del citato comma 2.

Quanto al primo parametro interposto (art. 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990), la norma regionale impugnata prevede una clausola di salvaguardia decisamente più limitata di quella prevista dalla norma statale, la quale esclude tutti i «casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria».

Anche a voler fare riferimento in via integrativa alla previsione dell'art. 6, comma 12, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 – che prevede un elenco (più ampio di quello di cui all'impugnato comma 2) di casi nei quali non trovano applicazione le disposizioni del medesimo art. 6 – permane una significativa differenza tra la portata della clausola di salvaguardia prevista dalla normativa regionale e quella dell'analoga clausola posta nella normativa statale, che fissa i livelli uniformi di tutela degli interessi cosiddetti sensibili, non sacrificabili in nome dell'esigenza di semplificazione.

Quanto al secondo parametro interposto (art. 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990), la norma regionale impugnata effettivamente amplia – rispetto alla disposizione statale – il termine concesso al privato per adottare le misure prescritte dall'amministrazione competente,

determinando pertanto un allungamento dei tempi del procedimento. Rileva in tale senso l'autoqualificazione operata dal legislatore statale, che, nell'art. 29, comma 2-bis, della legge n. 241 del 1990, riconduce alla competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni le disposizioni della stessa legge concernenti, tra l'altro, «la durata massima dei procedimenti».

Come questa Corte ha ripetutamente affermato (ex plurimis, sentenze n. 140, n. 137, n. 94 e n. 87 del 2018), la validità delle norme recanti autoqualificazioni di questo tipo non può essere assunta come presupposto indiscusso per la valutazione della legittimità costituzionale delle disposizioni che le contengono o che – come nell'odierno giudizio – si pongono in contrasto con esse, ma deve essere sottoposta a verifica in relazione al suo oggetto e alla sua ratio, in modo da identificare correttamente l'interesse tutelato.

Nel caso di specie, le disposizioni statali relative alla durata massima dei procedimenti rispondono pienamente alla ratio sottesa alla determinazione di livelli uniformi di tutela (come del resto riconosciuto da questa Corte nella sentenza n. 207 del 2012), che non possono essere derogati nemmeno quando – come nel caso in esame – l'eventuale estensione operi a favore del privato, non solo e non tanto per mantenere il procedimento amministrativo entro il termine massimo ritenuto ragionevole dal legislatore statale, ma anche per tutelare eventuali soggetti terzi che potrebbero avere interesse a che il privato istante adotti le prescrizioni richieste nei tempi fissati.

Per queste ragioni si deve concludere che l'art. 6, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 viola l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., con assorbimento di ogni altro profilo di censura. Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017.

3.5.– È fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017.

Tale norma è impugnata nella parte in cui rimette alla Giunta regionale il compito di individuare i procedimenti per i quali si applica la CUR, senza prevedere i casi in cui alla comunicazione occorra allegare le attestazioni e le asseverazioni necessarie per consentire alle amministrazioni competenti di effettuare i controlli. Secondo il ricorrente questa norma si porrebbe in contrasto – oltre che con gli stessi parametri costituzionali indicati in relazione ai commi 1 e 2 – con l'art. 2, comma 2, ultima parte, del d.lgs. n. 222 del 2016, il quale, attuando quanto previsto dall'art. 14 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), già individua i procedimenti oggetto di autorizzazione, SCIA, silenzio assenso e comunicazione, compresi i casi in cui occorra allegare asseverazioni e certificazioni.

La questione del comma 6 dell'art. 6 si presenta strettamente collegata a quella relativa al comma 1, non fosse altro che per l'esplicito richiamo ai procedimenti ivi indicati. Pertanto è evidente che la declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 6 comporta inevitabilmente anche l'illegittimità del comma 6, limitatamente al richiamo da esso operato ai procedimenti del comma 1.

Per le stesse ragioni indicate in relazione al comma 1, deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, nella parte in cui fa riferimento ai «procedimenti di cui ai commi 1 e 5», anziché ai soli «procedimenti di cui al comma 5», che, come detto, non è oggetto di impugnazione (punto 3.1).

4.– Un secondo gruppo di questioni riguarda l'art. 7, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017. Al riguardo occorre distinguere quelle attinenti la lettera a) del comma 6 da quelle relative alla lettera b).

4.1.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 è fondata.

Questa norma è impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto – per il caso in cui non sia necessario convocare una conferenza di servizi – non

preciserebbe entro quale termine l'interessato deve produrre la documentazione integrativa richiesta dall'amministrazione procedente, né opererebbe un rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990, che prevede la possibilità di sospensione di questo termine per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni. In questo modo il legislatore abruzzese avrebbe reso incerto il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento.

La disposizione impugnata deve essere letta congiuntamente al precedente comma 5 (non impugnato), il quale prevede: «La domanda di avvio del procedimento è presentata esclusivamente in via telematica al SUAP.

Entro quindici giorni lavorativi dal ricevimento, il SUAP, sulla base delle verifiche effettuate in via telematica dagli uffici competenti, può richiedere all'interessato la documentazione integrativa; decorso tale termine la domanda si intende completa e correttamente presentata».

In effetti, la disposizione impugnata si limita a stabilire che, in questo caso (cioè «qualora non sia necessario acquisire, esclusivamente in via telematica, pareri, autorizzazioni o altri atti di assenso comunque denominati di amministrazioni diverse da quella comunale»), il SUAP adotta il provvedimento conclusivo entro dieci giorni lavorativi «decorso il termine di cui al comma 5 ovvero dal ricevimento delle integrazioni».

In sostanza, se il SUAP richiede una documentazione integrativa, la durata del procedimento dipende da un evento incerto nel quando (oltre che nell'an), cioè dal ricevimento delle integrazioni. Il legislatore regionale non precisa, quindi, né nella disposizione impugnata, né nelle altre che compongono l'art. 7, il termine entro il quale deve essere prodotta la documentazione integrativa.

Peraltro – come rilevato dal ricorrente – la disposizione de qua non contiene alcun rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990, che prevede la possibilità di sospensione del termine in esame per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni.

Come già messo in evidenza, il comma 2-bis dell'art. 29 della legge n. 241 del 1990 qualifica – correttamente, ad avviso di questa Corte – come attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost. «le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di concludere il procedimento entro il termine prefissato, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti».

Nel caso di specie, l'assenza di un termine prefissato per la conclusione del procedimento comporta invece un'inevitabile incertezza sui tempi della “prestazione” che l'amministrazione competente è chiamata a fornire al richiedente.

Al riguardo occorre osservare che un eventuale intervento meramente ablativo di questa Corte farebbe venir meno la previsione del «ricevimento delle integrazioni» come dies a quo per il computo del termine entro il quale adottare il provvedimento conclusivo, con la conseguenza che, al fine di garantire la certezza della durata del procedimento, sarebbe irrimediabilmente compromesso il diritto dell'interessato di produrre la documentazione integrativa.

D'altro canto, il ricorrente impugna questa disposizione nella parte in cui non precisa il termine per la produzione di questi documenti né opera un rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990.

Per le anzidette ragioni, questa Corte – non potendosi sostituire al legislatore regionale nella determinazione del termine per produrre la documentazione integrativa – può assicurare la conformità a Costituzione della disposizione impugnata solo operando un'addizione chiaramente desumibile dal quadro normativo statale. Per queste ragioni deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 nella parte in cui non rinvia all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990 al fine di individuare il termine relativo alla produzione dei documenti integrativi.

4.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 è solo in parte fondata.

Questa disposizione è impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., sotto tre differenti profili: 1) innanzitutto, perché – analogamente a quanto si è visto per l'art. 7, comma 6, lettera a) – non prevedendo un termine per l'integrazione documentale e non operando

il rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990, aggraverebbe il procedimento rendendone incerta la durata; 2) in secondo luogo, perché – violando la norma interposta di cui all'art. 14-bis della legge n. 241 del 1990 – non prevederebbe la modalità telematica come regola; 3) in terzo luogo, perché – violando la norma interposta di cui all'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990 – non avrebbe distinto i casi in cui nel procedimento sono coinvolte amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, non assicurando quindi la tutela «rinforzata» di tali interessi, necessariamente garantita invece dalla normativa statale.

4.2.1.– Quanto al primo profilo di censura, può estendersi a questa norma quanto già affermato in relazione all'art. 7, comma 6, lettera a).

Anche in questo caso (qualora cioè sia necessario convocare una conferenza di servizi), il legislatore regionale si è limitato a indicare nel «ricevimento delle integrazioni» il dies a quo per la convocazione della conferenza, senza operare alcun rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990.

In presenza del medesimo dato letterale della disposizione impugnata, dei medesimi parametri e delle stesse ragioni di impugnazione, questa Corte non può che ribadire quanto già affermato in relazione alla disposizione della lettera a).

Pertanto deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 nella parte in cui non rinvia all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990 al fine di individuare il termine relativo alla produzione dei documenti integrativi.

4.2.2.– Quanto al secondo profilo di censura, relativo alla violazione della competenza statale prevista all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. per contrasto con la norma interposta dell'art. 14-bis della legge n. 241 del 1990, il ricorrente si duole del fatto che la norma impugnata non preveda la modalità telematica come regola.

4.2.2.1.– È preliminarmente necessario richiamare la disciplina della conferenza di servizi, originariamente prevista all'art. 14 della legge n. 241 del 1990 e ripetutamente modificata e integrata negli anni successivi, da ultimo con il decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124).

Con questa più recente innovazione il legislatore statale ha inteso rimediare alle disfunzioni registrate nella prassi prevedendo, essenzialmente, tre strumenti: la conferenza semplificata; la conferenza simultanea e i rappresentanti unici; il meccanismo di opposizione successiva in caso di dissensi qualificati.

Queste tre novità concernono la sola conferenza cosiddetta decisoria e non riguardano invece quella cosiddetta istruttoria (prevista al novellato art. 14, comma 1, della legge n. 241 del 1990).

In questa sede vengono in rilievo solo le forme e le modalità con cui può avere luogo la conferenza decisoria, disciplinata al comma 2 dell'art. 14. In base a quanto disposto dal successivo art. 14-bis (Conferenza semplificata), questo tipo di conferenza si svolge di regola (e salvi i casi poi precisati ai commi 6 e 7 dello stesso articolo) in forma semplificata e in modalità asincrona (comma 1). In questo tipo di conferenza le comunicazioni avvengono secondo quanto previsto dall'art. 47 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), cioè «mediante l'utilizzo della posta elettronica o in cooperazione applicativa», essendo altresì previsto che «il documento può essere, altresì, reso disponibile previa comunicazione delle modalità di accesso telematico allo stesso».

Scaduto il termine entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni, l'amministrazione procedente – se ha acquisito esclusivamente atti di assenso non condizionato, anche implicito, o se ritiene, sentiti i privati e le altre amministrazioni interessate, che le condizioni e prescrizioni eventualmente indicate possano essere accolte senza modifiche sostanziali alla decisione – adotta la determinazione motivata di conclusione positiva della

conferenza. Se ha invece acquisito uno o più atti di dissenso che ritiene non superabili, adotta la determinazione di conclusione negativa della conferenza che produce l'effetto del rigetto della domanda (art. 14-bis, comma 5, della legge n. 241 del 1990).

Fuori dei casi appena visti – ossia nelle ipotesi di assenso condizionato che richieda modifiche sostanziali o di dissenso ritenuto superabile – all'esito della conferenza in modalità asincrona, l'amministrazione procedente convoca la riunione della conferenza in modalità sincrona (art. 14-bis, comma 6, della legge n. 241 del 1990).

Uguualmente può convocare direttamente una conferenza simultanea (art. 14-bis, comma 7) «ove necessario, in relazione alla particolare complessità della determinazione da assumere» ovvero su richiesta motivata delle altre amministrazioni o dei privati interessati.

Quando è indetta in modalità sincrona, la conferenza si svolge con la partecipazione contestuale, ove possibile anche in via telematica, dei rappresentanti delle amministrazioni competenti» (art. 14-ter, comma 1).

Sintetizzando, il d.lgs. n. 127 del 2016 ha previsto che:

a) la conferenza decisoria si svolge in forma semplificata e in modalità asincrona, disponendo che le comunicazioni avvengano per posta elettronica;

b) in casi di particolare complessità della determinazione da assumere o su richiesta motivata degli interessati, la conferenza può svolgersi direttamente in forma simultanea e in modalità sincrona;

c) comunque, in caso di assenso condizionato che richieda modifiche sostanziali o di dissenso ritenuto superabile, all'esito della conferenza in forma semplificata e in modalità asincrona, si procede alla convocazione della conferenza in forma simultanea e in modalità sincrona.

4.2.2.2.– Si può a questo punto ritornare alle censure del ricorrente, il quale lamenta che il legislatore abruzzese non abbia previsto la modalità telematica come regola per lo svolgimento della conferenza di servizi.

Da quanto appena esposto si comprende chiaramente come il quadro normativo statale sia assai più complesso di quello ricostruito dal ricorrente.

Ciò nondimeno, è vero che il legislatore statale ha previsto che la conferenza decisoria si svolga di regola – e salvi i casi di particolare complessità – per via telematica (conferenza cosiddetta semplificata, cioè in forma semplificata e in modalità asincrona) e anche che, qualora all'esito della conferenza semplificata non si addivenga alla determinazione di conclusione positiva, la conferenza sia indetta in modalità sincrona (conferenza cosiddetta simultanea), con la partecipazione contestuale, «ove possibile anche in via telematica», dei rappresentanti delle amministrazioni competenti.

L'obbligo di utilizzo della modalità telematica, dunque, è senz'altro riferito alla conferenza semplificata, ma non anche a quella simultanea.

La legge regionale abruzzese non opera questa distinzione e si limita a stabilire che la conferenza di servizi dovrà essere svolta «in seduta unica anche in via telematica».

Dal tenore letterale della disposizione impugnata si deduce che il legislatore regionale ha inteso fare riferimento alla conferenza simultanea; se così non fosse, non si capirebbe in cosa possa consistere la «mancata partecipazione dei soggetti invitati», formula, questa, che presuppone una partecipazione contestuale (anche in via telematica) e non invece uno scambio di informazioni e di documenti in modalità asincrona.

Così intesa, la disposizione impugnata, che disciplina la conferenza con modalità sincrona, non si pone in contrasto con il parametro costituzionale indicato (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), risultando inconferente la norma interposta evocata dal ricorrente (art. 14-bis della legge n. 241 del 1990), che si riferisce invece alla conferenza semplificata asincrona.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non prevede la modalità telematica come regola per lo svolgimento della conferenza di servizi, non è dunque fondata nei termini suddetti.

4.2.3.– L'ultimo profilo di censura dell'art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 concerne l'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. per il tramite della norma interposta dell'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990.

In questo caso il ricorrente si duole del fatto che la norma impugnata non distingue i casi in cui nel procedimento sono coinvolte amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, non assicurando così la necessaria tutela «rinforzata» di questi interessi, garantita invece dalla normativa statale.

4.2.3.1.– L'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990, introdotto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 124 del 2015 (Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici), stabilisce, tra l'altro, che «nei casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche, le amministrazioni o i gestori competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, da parte dell'amministrazione procedente» (comma 1).

Inoltre, «[d]ecorsi i termini di cui al comma 1 senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito» (comma 2).

Il regime anzidetto si applica «anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche». In questi casi, «ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso, il termine entro il quale le amministrazioni competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta è di novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente», fermo restando che «decorsi i suddetti termini senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito» (comma 3).

In sintesi, la disposizione statale richiamata disciplina le modalità di funzionamento del cosiddetto silenzio assenso, prevedendo un termine generale di trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento e uno “speciale” di novanta giorni per il caso in cui l'assenso, il concerto o il nulla osta debba essere reso da «amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini».

In questi casi il legislatore statale, in considerazione della speciale rilevanza dei beni giuridici coinvolti, ha inteso introdurre un regime che, in ragione delle particolari esigenze di tutela di questi beni, estende a novanta giorni il termine per rendere l'assenso, il concerto o il nulla osta.

La citata disciplina statale – sebbene collocata al di fuori degli articoli espressamente dedicati alla conferenza di servizi (artt. 14-14-quinquies) –, seguendo l'interpretazione estensiva data dal Consiglio di Stato, trova applicazione anche nel caso in cui occorra convocare la conferenza di servizi; infatti dal dato letterale si deduce che «il silenzio assenso di cui all'art. 17-bis opera sempre (anche nel caso in cui siano previsti assensi di più amministrazioni) e, se si forma, previene la necessità di convocare la conferenza di servizi» (Consiglio di Stato, ad. comm. spec., parere 13 luglio 2016, n. 1640).

Nel disciplinare la conferenza di servizi il legislatore regionale abruzzese non ha invece preso in considerazione questi casi “speciali”, come sarebbe stato necessario, considerato altresì che nessuna clausola generale di salvaguardia di questi beni risulta prevista nella legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 o nella legge reg. Abruzzo n. 31 del 2013, che reca la disciplina organica in materia di procedimento amministrativo.

4.2.3.2.– Occorre individuare a questo punto l’ambito materiale di riferimento della normativa impugnata e, di riflesso, di quella statale indicata come interposta.

Stando all’autoqualificazione operata dal legislatore statale nell’art. 29, comma 2-ter, della legge n. 241 del 1990, la disciplina della conferenza di servizi attiene ai livelli essenziali delle prestazioni.

Questa Corte, dopo aver precisato che la conferenza di servizi costituisce «un modulo procedimentale-organizzativo suscettibile di produrre un’accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti», ha però escluso che l’«intera disciplina della conferenza di servizi» sia riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, aggiungendo che «essa, infatti, lungi dal determinare uno standard strutturale o qualitativo di prestazioni determinate, attinenti a questo o a quel diritto civile o sociale, in linea con il secondo comma, lettera m), dell’art. 117 Cost., assolve al ben diverso fine di regolare l’attività amministrativa, in settori vastissimi ed indeterminati, molti dei quali di competenza regionale» (sentenza n. 179 del 2012).

Ciò non esclude che singoli profili della disciplina della conferenza di servizi siano riconducibili alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali.

Peraltro, l’art. 29, comma 2-quater, della legge n. 241 del 1990 – coerentemente con la necessaria lettura finalistica della formula dei «livelli essenziali delle prestazioni» – consente alle Regioni e agli enti locali di «prevedere livelli ulteriori di tutela», vietando loro di stabilire «garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter».

Senonché, in questo caso, le norme statali che prevedono un diverso, più lungo termine per la comunicazione dell’«assenso, concerto o nulla osta» da parte delle amministrazioni preposte alla cura degli interessi “sensibili” definiscono un punto di equilibrio tra le contrapposte esigenze di accelerazione dei procedimenti e di adeguata «tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini», assicurando per un verso a queste ultime condizioni di migliore ponderazione, ma mantenendo fermo per altro verso il meccanismo del silenzio assenso.

In questi termini, la normativa statale interposta svolge coerentemente la propria funzione di parametro uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni nell’ambito della disciplina del procedimento amministrativo e della conferenza di servizi, con la conseguenza che l’art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non rinvia all’art. 17-bis della legge n. 241 del 1990, viola l’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Va pertanto dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 nella parte in cui non rinvia all’art. 17-bis della legge n. 241 del 1990.

5.– Le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 7, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 sono fondate.

La disposizione è impugnata perché fa decorrere i termini relativi allo svolgimento della conferenza di servizi, previsti dalla lettera b) del comma 6, dalla comunicazione dell’esito favorevole delle seguenti procedure: di valutazione d’impatto ambientale (VIA), di valutazione ambientale strategica (VAS), di verifica di VIA, di verifica di VAS, di quelle previste per le aziende a rischio d’incidente rilevante (ARIR), di quelle previste per gli impianti assoggettati ad autorizzazione integrata ambientale (AIA), ad autorizzazione unica per nuovo impianto di smaltimento e di recupero dei rifiuti, ad autorizzazione unica per impianto alimentato ad energia rinnovabile, oppure ad alcuno dei casi individuati dall’art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990.

Così disponendo, l’impugnato art. 7, comma 7, presuppone che le procedure elencate abbiano luogo e si concludano prima dell’avvio e dello svolgimento della conferenza di servizi. Secondo il ricorrente, aver previsto «la procedura di VIA come una procedura autonoma rispetto a quella volta al rilascio del provvedimento autorizzatorio, anche se ovviamente ad essa funzionalmente collegata», comporterebbe la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettere m) ed

s), Cost., per contrasto con le norme interposte di cui all'art. 27-bis, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e all'art. 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990.

Le questioni prospettate devono essere prese in esame congiuntamente, in quanto le due norme interposte sono espressione di un unico disegno riformatore, che si è concretizzato nel decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114). Infatti, l'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 è stato introdotto dall'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017, mentre l'art. 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990 è stato sostituito dall'art. 24 dello stesso d.lgs. n. 104 del 2017.

Dal combinato disposto delle due norme interposte si ricava chiaramente l'intendimento del legislatore statale di ricondurre a unità le complesse procedure amministrative, stabilendo che, qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, sono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990.

Questa apposita conferenza di servizi è disciplinata dal citato art. 27-bis, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita.

Anche in questo caso la disciplina statale individua un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la "speciale" tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro, ambito materiale, quest'ultimo, cui devono essere ascritte sia la norma regionale impugnata che quelle statali interposte.

Con riferimento alle determinazioni assunte all'esito di questo tipo di procedimenti, questa Corte ha chiarito che «il provvedimento unico non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, che possono interessare la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi (comma 7 del nuovo art. 27-bis cod. ambiente, introdotto dall'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017).

Esso ha, dunque, una natura per così dire unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti.

Secondo una ipotesi già prevista dal decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenze di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124) e ora disciplinata dall'art. 24 del d.lgs. n. 104 del 2017, il provvedimento unico regionale non è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto.

Evidente, allora, la riconducibilità della disposizione alla competenza esclusiva in materia ambientale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.» (sentenza n. 198 del 2018).

Alla luce di questa ricostruzione del quadro normativo, non è consentita al legislatore regionale la scissione dell'unitario procedimento autorizzatorio, che, a prescindere dal modo in cui è concretamente configurata, non sembra garantire un livello più elevato di tutela dell'ambiente.

Per le anzidette ragioni deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con assorbimento di ogni altra censura.

6.— La questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 è fondata.

La disposizione è impugnata nella parte in cui prevede che il procedimento è espressamente concluso – oltre che con provvedimento di accoglimento e di accoglimento condizionato – con provvedimento di rigetto, che «può essere adottato nei soli casi di motivata impossibilità ad adeguare il progetto presentato per la presenza di vizi o carenze tecniche insanabili».

Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto il citato art. 7, comma 8, lettera c), limiterebbe il provvedimento di rigetto alle sole ipotesi di vizi o carenze tecniche insanabili del progetto.

In questo modo, essendo esclusa «la possibilità di un diniego assoluto che riguardi la stessa localizzazione dell'intervento» e trovando applicazione la disposizione impugnata anche quando sono coinvolti beni culturali e paesaggistici, sarebbe violata la competenza legislativa statale in materia di ambiente.

Dalla lettura della disposizione impugnata si deduce a contrario che un provvedimento di rigetto non può essere adottato: qualora l'impossibilità di adeguare il progetto non sia motivata dall'amministrazione; qualora si sia in presenza di vizi o carenze tecniche sanabili; qualora le ragioni del diniego non siano riconducibili a vizi o a carenze tecniche ma ad altre ragioni (es. dissenso sulla localizzazione dell'intervento).

La norma impugnata limita, dunque, lo spazio di valutazione assegnato all'amministrazione competente, esprimendo un netto favor per l'accoglimento del progetto.

In altre parole, la norma in oggetto esclude la cosiddetta opzione zero (cioè il dissenso assoluto sull'opera) anche con specifico riguardo al caso in cui siano coinvolti beni culturali e paesaggistici, nel quale caso la disposizione impugnata effettivamente non ammette la possibilità di rigettare il progetto a causa del dissenso sulla localizzazione dell'opera. Il legislatore regionale ha, pertanto, realizzato una indebita limitazione dello spettro di soluzioni adottabili dall'amministrazione competente, che si traduce nella violazione della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Al riguardo, questa Corte ha rilevato, con riferimento a norme di analogo contenuto, che «se la funzione del piano paesaggistico è quella di introdurre un organico sistema di regole, sottoponendo il territorio regionale a una specifica normativa d'uso in funzione dei valori tutelati, ne deriva che, con riferimento a determinate aree, e a prescindere dalla qualificazione dell'opera, il piano possa prevedere anche divieti assoluti di intervento.

La possibilità di introdurre divieti di questo tipo appare, d'altronde, del tutto conforme al ruolo attribuito al piano paesaggistico dagli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali, secondo cui le previsioni del piano sono cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali e degli atti di pianificazione previsti dalle normative di settore e vincolanti per i piani, i programmi e i progetti nazionale e regionali di sviluppo economico» (sentenza n. 172 del 2018).

Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nella parte in cui non prevede la possibilità di adottare un provvedimento di rigetto per diniego assoluto.

7.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 è fondata.

La disposizione è impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto, prevedendo il silenzio assenso «a valle della conferenza di servizi», non escluderebbe i procedimenti a istanza di parte riguardanti la materia dei beni culturali e del paesaggio, per i quali troverebbe applicazione l'art. 20 della legge n. 241 del 1990, che esclude l'operatività del silenzio assenso nel caso di interessi sensibili. Sarebbero pertanto violate le norme interposte di cui agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

In effetti, l'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990 stabilisce che «le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica

sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti».

A loro volta gli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 recano un elenco degli interventi in materia di beni culturali e di paesaggio per i quali è necessaria l'autorizzazione del Ministero (art. 21) o l'autorizzazione paesaggistica da parte della Regione o degli enti da questa delegati (art. 146, comma 6).

La disposizione regionale impugnata reca una generica previsione di operatività del silenzio assenso allo scadere del termine in essa indicato, senza escludere dal suo ambito di applicazione i casi elencati dall'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, nei quali la legge statale prescrive la non applicabilità del silenzio assenso, corrispondendo in tal modo all'esigenza che le relative scelte avvengano in maniera maggiormente consapevole, e quindi in forma espressa.

Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non rinvia all'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, per violazione della competenza legislativa statale in materia di beni culturali e paesaggio ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

8.– Infine, anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 è fondata.

La disposizione è impugnata nella parte in cui prevede che «in ogni caso, le irregolarità riscontrate in sede di verifica derivanti dall'inosservanza dei requisiti minimi pubblicati ai sensi dell'articolo 6, comma 7, non possono dare luogo a provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività senza che prima sia stato concesso un termine congruo per la regolarizzazione non inferiore a centottanta giorni, salvo non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, l'ambiente o l'ordine pubblico». Secondo il ricorrente essa violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per il tramite della norma interposta contenuta all'art. 29-decies, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede una serie di misure, graduate a seconda della gravità delle infrazioni: diffida, diffida e contestuale sospensione dell'attività, revoca dell'autorizzazione e chiusura dell'installazione, chiusura dell'installazione.

In particolare, dal combinato disposto della norma impugnata e del precedente art. 6, comma 7 (che, facendo riferimento ai «controlli espletati dalle autorità competenti», include anche quelli in materia di AIA), deriverebbe l'impossibilità di vietare la prosecuzione dell'attività senza la previa concessione di «un termine congruo per la regolarizzazione non inferiore a centottanta giorni», a meno che non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, l'ambiente o l'ordine pubblico.

Anche in questo caso le censure mosse dal ricorrente meritano di essere accolte. Il legislatore abruzzese è, infatti, intervenuto indirettamente (cioè per il tramite del rinvio all'art. 6, comma 7, della stessa legge regionale) in un ambito (quello del «Rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale», secondo la rubrica dell'art. 29-decies del d.lgs. n. 152 del 2006) di competenza esclusiva del legislatore statale («tutela dell'ambiente»), realizzando un'ingiustificata – e comunque per il legislatore regionale inammissibile – semplificazione delle sanzioni previste in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie o di esercizio in assenza di autorizzazione.

Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non esclude dal suo ambito di applicazione le irregolarità riscontrate in sede di verifica delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio);
- 2)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui fa riferimento ai «procedimenti di cui ai commi 1 e 5», anziché ai soli «procedimenti di cui al comma 5»;
- 3)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettere a) e b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non rinvia all'art. 2, comma 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), al fine di individuare il termine relativo alla produzione dei documenti integrativi;
- 4)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non rinvia all'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990;
- 5)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017;
- 6)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non prevede la possibilità di adottare un provvedimento di rigetto nel caso di diniego assoluto;
- 7)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non rinvia all'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990;
- 8)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non esclude dal suo ambito di applicazione le irregolarità riscontrate in sede di verifica delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA);
- 9)** dichiara non fondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in relazione all'art. 14-bis della legge n. 241 del 1990, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2018.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 dicembre 2018.

Sentenza: 21 novembre 2018 n. 247

Materia: determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; coordinamento della finanza pubblica

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: agli artt. 81, terzo comma, 117, terzo comma, in relazione ai principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», e all'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e 120, secondo comma, della Costituzione.

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 14, nonché l'intero testo della legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n. 16 (Disposizioni regionali in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo)

Esito: dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 16/2017

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugnato numerosi articoli e l'intero testo della legge della Regione Molise 16/2017 in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo, formulando cinque questioni.

Le prime due riguardano gli artt. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9 e 10, nonché l'intero testo della l.r. 16/2017, in quanto queste prevedono, con riguardo alle patologie prese in considerazione, percorsi diagnostici, terapeutici e assistenziali specifici, secondo un modello di rete clinica e di approccio multiprofessionale e interdisciplinare, nonché misure di organizzazione e promozione dei servizi finalizzati a garantire la tutela della salute e delle condizioni di vita e di inclusione nella vita sociale delle persone con disturbi dello spettro autistico, nonché l'assistenza alle famiglie.

In particolare, con la prima questione il Presidente del Consiglio ritiene che tali disposizioni si pongano in contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost. perché, attenendo all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), in relazione ai disturbi dello spettro autistico e ai disturbi pervasivi dello sviluppo, di cui deve occuparsi il Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Molise, interferirebbero direttamente con le funzioni del Commissario stesso, come stabilite dalla delibera del Consiglio dei ministri del 18 maggio 2015.

Con la seconda il ricorrente denuncia che le medesime disposizioni, intervenendo in materia di organizzazione sanitaria senza rispettare i vincoli imposti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., perché si pongono in contrasto con i principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica» stabiliti dall'art. 2, commi 80 e 95, l. 191/2009 (legge finanziaria 2010).

La terza questione riguarda le norme di cui agli artt. 11 e 14 l.r. 16/2017, che, violerebbero: l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione, da un lato, all'art. 1, comma 174, l. 311/2004 (legge finanziaria 2005), che vieta alle Regioni sottoposte a piano di rientro dal disavanzo sanitario di effettuare spese non obbligatorie, tra le quali rientra il finanziamento di prestazioni di natura sociale, come tali non sussumibili nei LEA; dall'altro, all'art. 2, comma 80, l. 191/2009, che

sancisce il carattere obbligatorio degli interventi individuati dal piano di rientro, e il principio di copertura della spesa di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

La quarta e la quinta questione hanno ad oggetto l'art. 14, che, in ragione della sua genericità, contrasterebbe con i principi di certezza ed attualità della copertura finanziaria, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. Inoltre, la stessa disposizione, nel prevedere interventi implicanti nuovi e maggiori costi non quantificati a carico del Fondo sanitario regionale di parte corrente, in quanto non coerente con la cornice programmatica già definita dal piano, lederebbe l'art. 81, terzo comma, Cost., e l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 2, commi 80 e 95, l. 191/2009.

In via preliminare, la Corte rileva l'ammissibilità del ricorso, benché lo stesso abbia per oggetto anche l'intero testo della legge regionale (sent. nn. 199/2018, 14/2017, 131/2016).

Infatti, secondo costante giurisprudenza costituzionale «se “è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità”, sono, invece, ammissibili “le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure”». (sent. n. 14/2017).

Ciò ricorre nel caso in esame poiché la legge impugnata regola in modo omogeneo una pluralità di interventi tutti riconducibili, anche quelli sociali o professionali in ragione della loro finalizzazione, all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo.

Per quanto riguarda il merito, viene in rilievo il tema della soggezione degli enti regionali al piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei limiti cui soggiacciono le Regioni a seguito della nomina del Commissario ad acta, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., e dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, in legge 29 novembre 2007, n. 222 (ex multis, sent. nn. 199 e 117 del 2018, 190, 106 e 14 del 2017, 141/2014),

La Corte ricorda che per la Regione Molise è intervenuta il 24 luglio 2009 la nomina del Commissario ad acta, il cui mandato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario è stato poi rimodulato con la delibera del 18 maggio 2015; ed è in tale situazione che la Regione ha adottato la legge impugnata.

A tal proposito la giurisprudenza costituzionale (cfr. per tutti sent. n. 199 del 2018) ha avuto modo di affermare in materia alcuni principi che è opportuno richiamare per esaminare le questioni oggetto del presente giudizio.

In primo luogo le funzioni del commissario ad acta, «come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. » (sentenza n. 106 del 2017; nello stesso senso, da ultimo, la sentenza n. 199 del 2018). Inoltre, «l'illegittimità costituzionale della legge regionale» per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. «sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro » (sentenza n. 14 del 2017).

Alla stregua di questi principi giurisprudenziali, la Corte ritiene la censura di violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. fondata, in quanto le norme impugnate interferiscono con il mandato del Commissario ad acta.

Con la delibera del 18 maggio 2015, il mandato del Commissario ad acta veniva rimodulato prevedendo, fra gli interventi prioritari del programma operativo di cui alla lettera b), al punto «i»: «la definizione del fabbisogno sanitario e dei conseguenti interventi sull'offerta necessari a garantire in maniera uniforme sul territorio regionale, l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza, appropriatezza, sicurezza e qualità, in coerenza con il Patto per la salute

2014-2016 e con l'Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 5 agosto 2014 in materia di standard organizzativi e di qualità dell'assistenza»; al punto «ii»: «la declinazione ed attuazione di quanto verrà previsto in sede di Accordo Stato-Regioni su un “Piano straordinario di risanamento del Servizio sanitario della Regione Molise” e in coerenza con il Patto per la salute 2014-2016 e con quanto previsto dal Regolamento sugli standard ospedalieri, sancito con Intesa Conferenza Stato-Regioni il 5 agosto 2014».

Con la conseguenza che l'ambito in cui si inscrivono gli interventi previsti dalla legge impugnata è appunto quello dei livelli essenziali di assistenza, poiché, come ha ricordato la difesa dello Stato, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), nell'aggiornare i livelli essenziali di assistenza, ha ricompreso in essi l'assistenza sociosanitaria, tra l'altro, alle persone con disturbi mentali e disabilità.

In particolare, tale decreto, agli artt. 25, 26, 27 e 32, ricomprende tra i LEA, rispettivamente, l'assistenza sociosanitaria ai minori con disturbi in ambito neuropsichiatrico e del neurosviluppo, l'assistenza sociosanitaria alle persone con disturbi mentali, l'assistenza sociosanitaria alle persone con disabilità, l'assistenza sociosanitaria semiresidenziale e residenziale ai minori con disturbi in ambito neuropsichiatrico e del neurosviluppo.

Inoltre, ai sensi dell'art. 60, sono garantite alle persone con disturbi dello spettro autistico le prestazioni della diagnosi precoce, della cura e del trattamento individualizzato, mediante l'impiego di metodi e strumenti basati sulle più avanzate evidenze scientifiche.

Dunque, le norme impuginate e l'intera l.r. 16/2017, vertendo proprio su tali ambiti, interferiscono, con il mandato del Commissario ad acta, mandato che impone proprio di assicurare l'erogazione di tali prestazioni garantendo il relativo servizio, secondo le specificazioni contenute negli atti programmatici ed attuativi richiamati ai punti «i» ed «ii», del mandato commissariale.

La Corte - pur rilevando che l'accoglimento delle questioni proposte in riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost., determinerebbe l'assorbimento di quelle restanti -passa ad esaminare la terza questione, specificamente rivolta agli artt. 11 e 14, e relativa alla copertura finanziaria.

L'art. 11 riguarda percorsi formativi propedeutici all'inserimento lavorativo dei soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico e da disturbi del comportamento e disabilità intellettiva e relazionale, e introduce disposizioni finalizzate all'integrazione sociale, scolastica e lavorativa delle persone affette da tali disturbi.

L'art. 14, poi, nel prevedere la copertura degli oneri dell'intera legge a carico del Fondo sanitario regionale, comprende anche gli interventi in questione. Tali interventi attengono dunque a profili sociali e professionali: essi, pertanto, non possono essere messi a carico di un fondo destinato al finanziamento della spesa sanitaria.

Di conseguenza, la Corte dichiara fondata, con riferimento all'art. 11 e, pro parte, all'art. 14 l.r. 16/2017, anche la censura di violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., per difetto di copertura della spesa. Restano assorbite le ulteriori censure di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, commi 80 e 95, l. 191/2009 e dell'art. 1, comma 174, della l. 311/2004.

Sanita' pubblica - Disposizioni per la tutela delle persone affette da disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo - Percorsi diagnostici, terapeutici, assistenziali e formativi per l'inserimento lavorativo nonche' assistenza alle famiglie - Copertura finanziaria. - Legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n. 16 (Disposizioni regionali in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo). - (T-180247) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.1 del 2-1-2019)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 14, nonché dell'intero testo della legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n. 16 (Disposizioni regionali in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27 dicembre 2017-4 gennaio 2018, depositato in cancelleria il 3 gennaio 2018, iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Antonio Galasso e Claudia Angiolini per la Regione Molise.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al n. 2 del registro ricorso 2018, ha impugnato numerosi articoli e l'intero testo della legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n. 16 (Disposizioni regionali in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo), formulando cinque questioni.

2.– Le prime due riguardano gli artt. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9 e 10, nonché l'intero testo della legge reg. Molise n. 16 del 2017, in quanto prevedono, con riguardo alle patologie prese in considerazione, percorsi diagnostici, terapeutici e assistenziali specifici, secondo un modello di rete clinica e di approccio multiprofessionale e interdisciplinare, nonché misure di organizzazione e promozione dei servizi finalizzati a garantire la tutela della salute e delle condizioni di vita e di inclusione nella vita sociale delle persone con disturbi dello spettro autistico, nonché l'assistenza alle famiglie.

3.– Con la prima questione il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che tali disposizioni si pongano in contrasto con l'art. 120, secondo comma, della Costituzione perché, attenendo all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), in relazione ai disturbi dello spettro autistico e ai disturbi pervasivi dello sviluppo, di cui deve occuparsi il Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Molise, interferirebbero direttamente con le funzioni del Commissario stesso, come stabilite dalla delibera del Consiglio dei ministri del 18 maggio 2015.

4.– Con la seconda il ricorrente denuncia che le medesime disposizioni, intervenendo in materia di organizzazione sanitaria senza rispettare i vincoli imposti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., perché si pongono in contrasto con i principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica» stabiliti dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)».

5.– La terza questione riguarda le norme di cui ai soli artt. 11 e 14 della legge reg. Molise n. 16 del 2017.

La difesa dello Stato deduce che le disposizioni violerebbero: l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione, da un lato, all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria

2005)», che vieta alle Regioni sottoposte a piano di rientro dal disavanzo sanitario di effettuare spese non obbligatorie, tra le quali rientra il finanziamento di prestazioni di natura sociale, come tali non sussumibili nei LEA; dall'altro, all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, che sancisce il carattere obbligatorio degli interventi individuati dal piano di rientro, e il principio di copertura della spesa di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

6.– La quarta e la quinta questione hanno ad oggetto il solo art. 14 della legge reg. Molise n. 16 del 2017.

In primo luogo, la norma è impugnata perché, in ragione della sua genericità, contrasterebbe con i principi di certezza ed attualità della copertura finanziaria, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

In secondo luogo, la difesa dello Stato si duole che la stessa, nel prevedere interventi implicanti nuovi e maggiori costi non quantificati a carico del Fondo sanitario regionale di parte corrente, in quanto non coerente con la cornice programmatica già definita dal piano, lederebbe l'art. 81, terzo comma, Cost., e l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009.

7.– In via preliminare, va rilevata l'ammissibilità del ricorso, benché lo stesso abbia per oggetto anche l'intero testo della legge regionale (sentenze n. 199 del 2018, n. 14 del 2017 e n. 131 del 2016).

Questa Corte, infatti, ha più volte chiarito che «se “è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità”, sono, invece, ammissibili “le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure [...]”» (sentenza n. 14 del 2017).

Ciò ricorre nel caso in esame poiché la legge impugnata regola in modo omogeneo una pluralità di interventi tutti riconducibili, anche quelli sociali o professionali in ragione della loro finalizzazione, all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo.

8.– Nel merito, viene in rilievo il tema, più volte esaminato da questa Corte (ex multis, sentenze n. 199 e n. 117 del 2018, n. 190, n. 106 e n. 14 del 2017, n. 141 del 2014), della soggezione degli enti regionali al piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei limiti cui soggiacciono le Regioni a seguito della nomina del Commissario ad acta, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., e dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, in legge 29 novembre 2007, n. 222.

8.1.– Ed infatti, per la Regione Molise è intervenuta il 24 luglio 2009 la nomina del Commissario ad acta, il cui mandato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario è stato poi rimodulato con la delibera del 18 maggio 2015; ed è in tale situazione che la Regione ha adottato la legge impugnata.

9.– La giurisprudenza di questa Corte (da ultimo con la citata sentenza n. 199 del 2018) ha avuto modo di affermare in materia alcuni principi che è opportuno richiamare per esaminare le questioni oggetto del presente giudizio.

Si è costantemente ritenuto che le funzioni del commissario ad acta, «come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art.

120, secondo comma, Cost. [...]» (sentenza n. 106 del 2017; nello stesso senso, da ultimo, la sentenza n. 199 del 2018).

Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che «[l]’illegittimità costituzionale della legge regionale» per violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost. «sussiste anche quando l’interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro [...]» (sentenza n. 14 del 2017).

10.– Alla stregua di questi principi giurisprudenziali, la censura di violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost. è fondata, in quanto le norme impugnate interferiscono con il mandato del Commissario ad acta.

11.– Con la delibera del 18 maggio 2015, il mandato del Commissario ad acta veniva rimodulato prevedendo, fra gli interventi prioritari del programma operativo di cui alla lettera b), al punto «i»: «la definizione del fabbisogno sanitario e dei conseguenti interventi sull’offerta necessari a garantire in maniera uniforme sul territorio regionale, l’erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza, appropriatezza, sicurezza e qualità, in coerenza con il Patto per la salute 2014-2016 e con l’Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 5 agosto 2014 in materia di standard organizzativi e di qualità dell’assistenza»; al punto «ii»: «la declinazione ed attuazione di quanto verrà previsto in sede di Accordo Stato-Regioni su un “Piano straordinario di risanamento del Servizio sanitario della Regione Molise” e in coerenza con il Patto per la salute 2014-2016 e con quanto previsto dal Regolamento sugli standard ospedalieri, sancito con Intesa Conferenza Stato-Regioni il 5 agosto 2014».

11.1.– Ebbene, l’ambito in cui si inscrivono gli interventi previsti dalla legge impugnata è appunto quello dei livelli essenziali di assistenza, poiché, come ha ricordato la difesa dello Stato, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all’articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), nell’aggiornare i livelli essenziali di assistenza, ha ricompreso in essi l’assistenza sociosanitaria, tra l’altro, alle persone con disturbi mentali e disabilità.

In particolare, il menzionato d.P.C.m., agli artt. 25, 26, 27 e 32, ricomprende tra i LEA, rispettivamente, l’assistenza sociosanitaria ai minori con disturbi in ambito neuropsichiatrico e del neurosviluppo, l’assistenza sociosanitaria alle persone con disturbi mentali, l’assistenza sociosanitaria alle persone con disabilità, l’assistenza sociosanitaria semiresidenziale e residenziale ai minori con disturbi in ambito neuropsichiatrico e del neurosviluppo.

Inoltre, ai sensi dell’art. 60, sono garantite alle persone con disturbi dello spettro autistico le prestazioni della diagnosi precoce, della cura e del trattamento individualizzato, mediante l’impiego di metodi e strumenti basati sulle più avanzate evidenze scientifiche.

12.– Le norme impugnate e l’intera legge reg. Molise n. 16 del 2017, vertendo proprio su tali ambiti, interferiscono, dunque, con il mandato del Commissario ad acta, mandato che impone proprio di assicurare l’erogazione di tali prestazioni garantendo il relativo servizio, secondo le specificazioni contenute negli atti programmatici ed attuativi richiamati ai punti «i» ed «ii», del mandato commissariale.

13.– L’accoglimento delle questioni proposte in riferimento all’art. 120, secondo comma, Cost., determinerebbe l’assorbimento di quelle restanti. Tuttavia merita di essere considerata la terza, specificamente rivolta agli artt. 11 e 14, e relativa alla copertura finanziaria.

14.– L’art. 11 riguarda percorsi formativi propedeutici all’inserimento lavorativo dei soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico e da disturbi del comportamento e disabilità intellettiva e relazionale, e introduce disposizioni finalizzate all’integrazione sociale, scolastica e lavorativa delle

persone affette da tali disturbi. L'art. 14, poi, nel prevedere la copertura degli oneri dell'intera legge a carico del Fondo sanitario regionale, comprende anche gli interventi in questione.

14.1.– Tali interventi attengono dunque a profili sociali e professionali: essi, pertanto, non possono essere messi a carico di un fondo destinato al finanziamento della spesa sanitaria.

15.– È pertanto fondata, con riferimento all'art. 11 e, pro parte, all'art. 14 della legge reg. Molise n. 16 del 2017, anche la censura di violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., per difetto di copertura della spesa.

Restano assorbite le ulteriori censure di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 e dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n. 16 (Disposizioni regionali in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo).

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

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 dicembre 2018.

Sentenza: 5 dicembre 2018, n. 249

Materia: sanità

Parametri invocati: art. 3, 97, 117 terzo comma Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, comma 1, lettera b) – nella parte in cui sostituisce gli artt. 33, comma 3, e 34, comma 2, lettera c), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità) – e 2 della legge della stessa Regione 12 dicembre 2017, n. 33, recante «Evoluzione del Sistema Socio-Sanitario Lombardo: modifiche al Titolo III “Disciplina dei rapporti tra la Regione e le Università della Lombardia con facoltà di medicina e chirurgia per lo svolgimento di attività assistenziali, formative e di ricerca” della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)».

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell’art. 2 della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 33, recante «Evoluzione del Sistema Socio-Sanitario Lombardo: modifiche al Titolo III “Disciplina dei rapporti tra la Regione e le Università della Lombardia con facoltà di medicina e chirurgia per lo svolgimento di attività assistenziali, formative e di ricerca” della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)», nella parte in cui non prevede che la Regione effettua una prima verifica al termine del primo triennio di sperimentazione, al fine di individuare eventuali interventi correttivi, anche in collaborazione con il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca;

2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017, nella parte in cui sostituisce l’art. 33, comma 3, della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, terzo comma, della Costituzione;

3) non fondatezza, della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017, nella parte in cui modifica l’art. 34, comma 2, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera b) – nella parte in cui sostituisce gli artt. 33, comma 3, e 34, comma 2, lettera c), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità) – e 2 della legge della stessa Regione 12 dicembre 2017, n. 33, recante «Evoluzione del Sistema Socio-Sanitario Lombardo: modifiche al Titolo III “Disciplina dei rapporti tra la Regione e le Università della Lombardia con facoltà di medicina e chirurgia per lo svolgimento di attività assistenziali, formative e di ricerca” della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)».

1) Si lamenta l'illegittimità dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Reg. Lombardia n. 33 del 2017, nella parte in cui sostituisce l'art. 33, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, perché in contrasto con il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro della salute, 13 giugno 2017, n. 402, attuativo dell'art. 20, comma 3-bis, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE).

Tale decreto consente alla scuola di specializzazione di avvalersi di strutture di supporto pubbliche o private di specialità diversa da quella di sede, dette «strutture complementari», solo attraverso specifiche convenzioni e purché si tratti di strutture accreditate e contrattualizzate con il Servizio sanitario nazionale.

Queste condizioni non sarebbero richiamate dalla disposizione impugnata, che non garantirebbe così lo standard formativo richiesto dalla disciplina statale per l'area sanitaria, in violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di «tutela della salute» ex art. 117, terzo comma, Cost.

La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017, nella parte in cui sostituisce l'art. 33, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, non è fondata.

La disposizione impugnata interviene nell'ambito dell'organizzazione delle scuole di specializzazione, in particolare riguardo ai rapporti con il Servizio sanitario nazionale, disciplinando dunque aspetti riconducibili alla materia della «tutela della salute». Essa va inquadrata nell'ambito della disciplina in cui s'inserisce.

L'art. 33, ai commi 1 e 2, dalla legge reg. Lombardia n. 33 del 2009 stabilisce che ciascuna scuola di specializzazione deve fondarsi su una rete formativa composta di strutture universitarie e di strutture del servizio sociosanitario regionale, le quali devono possedere gli standard generali e specifici relativi alle capacità strutturali, tecnologiche, organizzative e assistenziali previste dalla normativa nazionale e regionale.

Il precedente art. 28 a delinea la rete dell'assistenza, della didattica, della formazione e della ricerca, comprendendo in essa le aziende sanitarie e ospedaliere, le strutture private accreditate, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, gli erogatori sociosanitari pubblici e le università della Lombardia ove sia presente la facoltà di medicina e chirurgia (comma 3).

La Corte ritiene, pertanto, che la necessaria coerenza con il modello di rete disciplinato dalla legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, che richiama proprio i soggetti del Servizio sanitario regionale, unita al rinvio alla normativa nazionale vigente, facciano sì che la disposizione regionale non escluda quanto previsto dalla normativa statale riguardo alla necessità di coinvolgere solo le strutture accreditate e contrattualizzate con il Servizio sanitario nazionale.

Alle medesime conclusioni può giungersi anche per la necessità di un'apposita convenzione tra la scuola di specializzazione e le strutture complementari. Il ricorso alla convenzione costituisce lo strumento che normalmente regola i rapporti tra l'università e i soggetti erogatori del Servizio sanitario nazionale, in attuazione dei relativi protocolli d'intesa con la Regione.

La qual cosa, non a caso, trova conferma nell'art. 29, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009.

Ne deriva, quindi, che una ricostruzione sistematica della disciplina regionale consente di escludere che la stessa si discosti dai principi indicati dal d.lgs. n. 368 del 1999, attuati dal decreto interministeriale n. 402 del 2017.

2) Si lamenta l'illegittimità anche della nuova formulazione dell'art. 34, comma 2, lettera c), della legge della Reg. Lombardia n. 33 del 2009, anch'essa introdotta dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Reg. Lombardia n. 33 del 2017, secondo cui allo specializzando è consentito svolgere «autonomamente specifici compiti che gli sono stati affidati, fermo restando che il tutor deve essere sempre disponibile per la consultazione e l'eventuale tempestivo intervento».

La disposizione regionale, consentendo al medico in formazione specialistica di svolgere la propria attività autonomamente e limitando l'intervento del tutor a un'eventuale consultazione o a un tempestivo intervento, contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di «tutela della salute» e di «professioni».

In particolare, sarebbe violato l'art. 38, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999, ove si stabilisce che la graduale assunzione di compiti assistenziali e l'esecuzione di interventi con autonomia da parte dello specializzando – concordati, ai sensi del comma 4, dal consiglio della scuola con la direzione sanitaria e con i dirigenti responsabili delle strutture delle aziende sanitarie presso le quali lo stesso svolge la formazione – siano vincolate alle direttive ricevute dal tutor e comunque non sostitutive del personale del ruolo; inoltre, verrebbe leso anche l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), secondo cui il Servizio sanitario nazionale assicura i livelli essenziali e uniformi di assistenza nel rispetto, tra l'altro, del principio della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze.

La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017, nella parte in cui modifica l'art. 34, comma 2, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, non è fondata.

La disposizione impugnata interviene a regolare taluni aspetti concernenti le attività di formazione specialistica dei medici, la cui disciplina è stata ricondotta dalla Corte in via prevalente alle materie delle «professioni» e della «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 126 del 2014). Dalla formazione del medico specializzando, infatti, dipendono tanto l'esercizio della professione, quanto la qualità delle prestazioni rese all'utenza.

La disciplina statale prefigura una progressiva autonomia operativa del medico in formazione, con la possibilità di eseguire interventi assistenziali, purché ciò avvenga con gradualità, in coerenza con il percorso formativo e comunque con la supervisione di un medico strutturato, preferibilmente il tutore (cosiddetta “autonomia vincolata”).

D'altronde, pur volendo ritenere che non sia sempre necessaria la costante presenza fisica del tutor o di un medico di ruolo in ciascuna attività dello specializzando (cosa che neppure la legislazione statale prevede), l'autonomia di quest'ultimo non potrebbe comunque mai prescindere dalle direttive del tutore.

In altri termini, l'art. 38, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999 coniuga due principi: il principio dell'insostituibilità del personale strutturato da parte dello specializzando e quello della sua graduale assunzione di responsabilità e autonomia operativa.

Tali principi hanno trovato applicazione nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 luglio 2007, che ha definito lo schema-tipo del contratto di formazione specialistica, rinviando, per quanto non espressamente previsto, alle specifiche disposizioni regionali in materia, quando compatibili con la normativa statale vigente e con lo stesso contratto. Residua, dunque, uno spazio d'intervento per il legislatore regionale, come già riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 126 del 2014).

Ciò precisato, la nuova formulazione dell'art. 34, comma 2, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009 può essere interpretata in senso conforme alla legislazione statale di principio.

La disposizione impugnata, infatti, prevedendo che il medico specializzando possa svolgere autonomamente specifici compiti che gli sono stati affidati, fa leva su un atto del tutor, l'affidamento, che nel contesto della formazione non può non essere accompagnato dalle direttive dello stesso tutor.

A conferma di ciò la Corte evidenzia che il comma 3 dell'art. 34, in coerenza con l'art. 38, comma 4, del d.lgs. n. 368 del 1999, stabilisce che l'assunzione di compiti assistenziali e la connessa progressiva attribuzione di responsabilità sono oggetto d'indirizzo e di valutazione da parte del consiglio della scuola, considerate le proposte definite d'intesa tra i medici in formazione specialistica, i tutor individuali e i responsabili delle unità operative nelle quali si svolge la formazione.

Le attività in questione, dunque, all'interno della cornice di limitata autonomia che la stessa legislazione statale riconosce allo specializzando, non possono prescindere dalle direttive del formatore, alla cui valutazione spetta la decisione sul quantum di autonomia dello specializzando. Inoltre, la formulazione della disposizione impugnata è tale da impedire che allo specializzando possano essere affidate responsabilità senza la disponibilità del personale medico strutturato.

Anzi, tale formulazione precisa che è il tutor a dover essere sempre disponibile per la consultazione e l'eventuale tempestivo intervento, secondo un'impostazione assai rigorosa in materia. Essa richiede infatti la necessaria pronta disponibilità e idoneità al tempestivo intervento dello stesso tutor e non di altri.

3) Infine, la terza censura riguarda l'art. 2 della legge Reg. Lombardia n. 33 del 2017, che stabilisce un periodo sperimentale di cinque anni per la disciplina introdotta dalla stessa legge, al termine del quale la Regione, in collaborazione con il Ministero della salute e il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca (da qui: MIUR), valuta i risultati della sperimentazione, mentre, in collaborazione con il solo Ministero della salute, una prima verifica è effettuata al termine del primo triennio di sperimentazione, al fine di individuare eventuali interventi correttivi.

La disposizione impugnata violerebbe il principio di ragionevolezza e il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto non vi sarebbe il coinvolgimento del MIUR al termine del primo triennio di sperimentazione, pur essendo tale Ministero, al pari del Ministero della salute, responsabile della qualità della formazione degli specializzandi.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017 è fondata.

Come affermato dalla stessa difesa regionale e come è emerso dall'interlocuzione tra la Regione e il Ministro degli affari regionali, l'omessa indicazione del coinvolgimento del MIUR nella valutazione intermedia (dopo tre anni) della sperimentazione costituirebbe un mero refuso.

Tale refuso, tuttavia, non è stato oggetto di alcun intervento correttivo da parte del legislatore regionale.

Dunque, sebbene il MIUR possa comunque essere coinvolto in virtù delle proprie competenze in materia, la mancata menzione dello stesso, proprio in quanto oggetto di un refuso, comporta un'evidente irragionevolezza della disposizione regionale impugnata.

In tal modo, infatti, permane nella formulazione letterale della disposizione un elemento certo, pur se involontario, d'irrazionalità e di contraddittorietà, che determina un'incoerenza sicuramente lesiva della Costituzione (sentenza n. 185 del 1992), non rinvenendosi alcuna giustificazione nel distinguere il ruolo dei due ministeri competenti a seconda della fase della valutazione.

Pertanto, la Corte dichiara che l'art. 2 della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017 deve ritenersi illegittimo per violazione dell'art. 3 Cost., con assorbimento di ogni ulteriore profilo, nella parte in cui non prevede che la verifica al termine del primo triennio di sperimentazione sia effettuata dalla Regione anche in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Sanita' pubblica - Disciplina dei rapporti tra la Regione e le Universita' della Lombardia con facolta' di medicina e chirurgia - Strutture di formazione specialistica per i profili professionali dell'area medica e delle professioni sanitarie - Partecipazione degli specializzandi alle attivita' assistenziali - Sperimentazione per un quinquennio della nuova disciplina. - Legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 33, recante «Evoluzione del Sistema Socio-Sanitario Lombardo: modifiche al Titolo III "Disciplina dei rapporti tra la Regione e le Universita' della Lombardia con facolta' di medicina e chirurgia per lo svolgimento di attivita' assistenziali, formative e di ricerca" della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanita')», artt. 1, comma 1, lettera b), e 2. - (T-180249) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.1 del 2-1-2019)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera b), e 2 della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 33, recante «Evoluzione del Sistema Socio-Sanitario Lombardo: modifiche al Titolo III “Disciplina dei rapporti tra la Regione e le Università della Lombardia con facoltà di medicina e chirurgia per lo svolgimento di attività assistenziali, formative e di ricerca” della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-15 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 15 febbraio 2018, iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell’anno 2018.

Visto l’atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell’udienza pubblica del 4 dicembre 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l’avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Pio Dario Vivone per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera b) – nella parte in cui sostituisce gli artt. 33, comma 3, e 34, comma 2, lettera c), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità) – e 2 della legge della stessa Regione 12 dicembre 2017, n. 33, recante «Evoluzione del Sistema Socio-Sanitario Lombardo: modifiche al Titolo III “Disciplina dei rapporti tra la Regione e le Università della Lombardia con facoltà di medicina e chirurgia per lo svolgimento di attività assistenziali, formative e di ricerca” della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)».

2.– La difesa statale, in primo luogo, censura l’art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Reg. Lombardia n. 33 del 2017, nella parte in cui sostituisce l’art. 33, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, perché in contrasto con il decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro della salute, 13 giugno 2017, n. 402, attuativo dell’art. 20, comma 3-bis, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE).

2.1.– Tale decreto consente alla scuola di specializzazione di avvalersi di strutture di supporto pubbliche o private di specialità diversa da quella di sede, dette «strutture complementari», solo attraverso specifiche convenzioni e purché si tratti di strutture accreditate e contrattualizzate con il Servizio sanitario nazionale.

Queste condizioni non sarebbero richiamate dalla disposizione impugnata, che non garantirebbe così lo standard formativo richiesto dalla disciplina statale per l’area sanitaria, in

violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di «tutela della salute» ex art. 117, terzo comma, Cost.

3.– La parte ricorrente, in secondo luogo, impugna la nuova formulazione dell'art. 34, comma 2, lettera c), della legge della Reg. Lombardia n. 33 del 2009, anch'essa introdotta dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Reg. Lombardia n. 33 del 2017, secondo cui allo specializzando è consentito svolgere «autonomamente specifici compiti che gli sono stati affidati, fermo restando che il tutor deve essere sempre disponibile per la consultazione e l'eventuale tempestivo intervento».

3.1.– La disposizione regionale, consentendo al medico in formazione specialistica di svolgere la propria attività autonomamente e limitando l'intervento del tutor a un'eventuale consultazione o a un tempestivo intervento, contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di «tutela della salute» e di «professioni».

In particolare, sarebbe violato l'art. 38, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999, ove si stabilisce che la graduale assunzione di compiti assistenziali e l'esecuzione di interventi con autonomia da parte dello specializzando – concordati, ai sensi del comma 4, dal consiglio della scuola con la direzione sanitaria e con i dirigenti responsabili delle strutture delle aziende sanitarie presso le quali lo stesso svolge la formazione – siano vincolate alle direttive ricevute dal tutor e comunque non sostitutive del personale del ruolo; inoltre, verrebbe leso anche l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), secondo cui il Servizio sanitario nazionale assicura i livelli essenziali e uniformi di assistenza nel rispetto, tra l'altro, del principio della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze.

4.– Da ultimo, viene censurato l'art. 2 della legge Reg. Lombardia n. 33 del 2017, che stabilisce un periodo sperimentale di cinque anni per la disciplina introdotta dalla stessa legge, al termine del quale la Regione, in collaborazione con il Ministero della salute e il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca (da qui: MIUR), valuta i risultati della sperimentazione, mentre, in collaborazione con il solo Ministero della salute, una prima verifica è effettuata al termine del primo triennio di sperimentazione, al fine di individuare eventuali interventi correttivi.

4.1.– La disposizione impugnata violerebbe il principio di ragionevolezza e il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto non vi sarebbe il coinvolgimento del MIUR al termine del primo triennio di sperimentazione, pur essendo tale Ministero, al pari del Ministero della salute, responsabile della qualità della formazione degli specializzandi.

5.– La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017, nella parte in cui sostituisce l'art. 33, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, non è fondata.

5.1.– La disposizione impugnata interviene nell'ambito dell'organizzazione delle scuole di specializzazione, in particolare riguardo ai rapporti con il Servizio sanitario nazionale, disciplinando dunque aspetti riconducibili alla materia della «tutela della salute». Essa va inquadrata nell'ambito della disciplina in cui s'inserisce.

L'art. 33, commi 1 e 2, dalla legge reg. Lombardia n. 33 del 2009 stabilisce che ciascuna scuola di specializzazione deve fondarsi su una rete formativa composta di strutture universitarie e di strutture del servizio sociosanitario regionale, le quali devono possedere gli standard generali e specifici relativi alle capacità strutturali, tecnologiche, organizzative e assistenziali previste dalla normativa nazionale e regionale.

Ed è il precedente art. 28 a delineare la rete dell'assistenza, della didattica, della formazione e della ricerca, comprendendo in essa le aziende sanitarie e ospedaliere, le strutture private

accreditate, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, gli erogatori sociosanitari pubblici e le università della Lombardia ove sia presente la facoltà di medicina e chirurgia (comma 3).

Deve ritenersi, pertanto, che la necessaria coerenza con il modello di rete disciplinato dalla legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, che richiama proprio i soggetti del Servizio sanitario regionale, unita al rinvio alla normativa nazionale vigente, facciano sì che la disposizione regionale non escluda quanto previsto dalla normativa statale riguardo alla necessità di coinvolgere solo le strutture accreditate e contrattualizzate con il Servizio sanitario nazionale.

Alle medesime conclusioni può giungersi anche per la necessità di un'apposita convenzione tra la scuola di specializzazione e le strutture complementari.

Il ricorso alla convenzione costituisce lo strumento che normalmente regola i rapporti tra l'università e i soggetti erogatori del Servizio sanitario nazionale, in attuazione dei relativi protocolli d'intesa con la Regione. La qual cosa, non a caso, trova conferma nell'art. 29, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009.

Ne deriva, quindi, che una ricostruzione sistematica della disciplina regionale consente di escludere che la stessa si discosti dai principi indicati dal d.lgs. n. 368 del 1999, attuati dal decreto interministeriale n. 402 del 2017.

6.– La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017, nella parte in cui modifica l'art. 34, comma 2, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, non è fondata.

6.1.– La disposizione impugnata interviene a regolare taluni aspetti concernenti le attività di formazione specialistica dei medici, la cui disciplina è stata ricondotta da questa Corte in via prevalente alle materie delle «professioni» e della «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 126 del 2014).

Dalla formazione del medico specializzando, infatti, dipendono tanto l'esercizio della professione, quanto la qualità delle prestazioni rese all'utenza.

La disciplina statale prefigura una progressiva autonomia operativa del medico in formazione, con la possibilità di eseguire interventi assistenziali, purché ciò avvenga con gradualità, in coerenza con il percorso formativo e comunque con la supervisione di un medico strutturato, preferibilmente il tutore (cosiddetta "autonomia vincolata").

D'altronde, pur volendo ritenere che non sia sempre necessaria la costante presenza fisica del tutor o di un medico di ruolo in ciascuna attività dello specializzando (cosa che neppure la legislazione statale prevede), l'autonomia di quest'ultimo non potrebbe comunque mai prescindere dalle direttive del tutore.

In altri termini, l'art. 38, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999 coniuga due principi: il principio dell'insostituibilità del personale strutturato da parte dello specializzando e quello della sua graduale assunzione di responsabilità e autonomia operativa.

Tali principi hanno trovato applicazione nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 luglio 2007, che ha definito lo schema-tipo del contratto di formazione specialistica, rinviando, per quanto non espressamente previsto, alle specifiche disposizioni regionali in materia, quando compatibili con la normativa statale vigente e con lo stesso contratto.

Residua, dunque, uno spazio d'intervento per il legislatore regionale, come già riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 126 del 2014).

6.2.– Ciò precisato, la nuova formulazione dell'art. 34, comma 2, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009 può essere interpretata in senso conforme alla legislazione statale di principio.

La disposizione impugnata, infatti, prevedendo che il medico specializzando possa svolgere autonomamente specifici compiti che gli sono stati affidati, fa leva su un atto del tutor, l'affidamento, che nel contesto della formazione non può non essere accompagnato dalle direttive dello stesso tutor. Si tenga anche conto che il comma 3 dell'art. 34, in coerenza con l'art. 38,

comma 4, del d.lgs. n. 368 del 1999, stabilisce che l'assunzione di compiti assistenziali e la connessa progressiva attribuzione di responsabilità sono oggetto d'indirizzo e di valutazione da parte del consiglio della scuola, considerate le proposte definite d'intesa tra i medici in formazione specialistica, i tutor individuali e i responsabili delle unità operative nelle quali si svolge la formazione.

Le attività in questione, dunque, all'interno della cornice di limitata autonomia che la stessa legislazione statale riconosce allo specializzando, non possono prescindere dalle direttive del formatore, alla cui valutazione spetta la decisione sul quantum di autonomia dello specializzando.

Inoltre, la formulazione della disposizione impugnata è tale da impedire che allo specializzando possano essere affidate responsabilità senza la disponibilità del personale medico strutturato.

Anzi, tale formulazione precisa che è il tutor a dover essere sempre disponibile per la consultazione e l'eventuale tempestivo intervento, secondo un'impostazione assai rigorosa in materia.

Essa richiede infatti la necessaria pronta disponibilità e idoneità al tempestivo intervento dello stesso tutor e non di altri.

7.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017 è fondata.

7.1.– Come affermato dalla stessa difesa regionale e come emerge dall'interlocuzione tra la Regione e il Ministro degli affari regionali, l'omessa indicazione del coinvolgimento del MIUR nella valutazione intermedia (dopo tre anni) della sperimentazione costituirebbe un mero refuso.

Tale refuso, tuttavia, non è stato oggetto di alcun intervento correttivo da parte del legislatore regionale.

Dunque, sebbene il MIUR possa comunque essere coinvolto in virtù delle proprie competenze in materia, la mancata menzione dello stesso, proprio in quanto oggetto di un refuso, comporta un'evidente irragionevolezza della disposizione regionale impugnata.

In tal modo, infatti, permane nella formulazione letterale della disposizione un elemento certo, pur se involontario, d'irrazionalità e di contraddittorietà, che determina un'incoerenza sicuramente lesiva della Costituzione (sentenza n. 185 del 1992), non rinvenendosi alcuna giustificazione nel distinguere il ruolo dei due ministeri competenti a seconda della fase della valutazione.

Pertanto, l'art. 2 della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017 deve ritenersi illegittimo per violazione dell'art. 3 Cost., con assorbimento di ogni ulteriore profilo, nella parte in cui non prevede che la verifica al termine del primo triennio di sperimentazione sia effettuata dalla Regione anche in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 33, recante «Evoluzione del Sistema Socio-Sanitario Lombardo: modifiche al Titolo III «Disciplina dei rapporti tra la Regione e le Università della Lombardia con facoltà di medicina e chirurgia per lo svolgimento di attività assistenziali, formative e di ricerca» della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)», nella parte in cui non prevede che la Regione effettua una prima verifica al termine del primo triennio di sperimentazione, al fine di individuare eventuali interventi correttivi, anche in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017, nella parte in cui sostituisce l'art. 33, comma 3, della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017, nella parte in cui modifica l'art. 34, comma 2, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 dicembre 2018.

Elenco delle sentenze di mero rito

Sentenza n. 146/2018, relativa a conflitto di competenza in materia di energia